

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES

RÉQUISITIONS MILITAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 8 Juin 1915, à 2 heures du soir,

PAR

René RUCKLIN

Président : M. H. BERTHÉLÉMY

*Suffragants : { MM. JACQUELIN
BARTHÉLÉMY } Professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}

ÉDITEURS

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1915

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES

RÉQUISITIONS MILITAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le 8 Juin 1915, à 2 heures du soir,

PAR

René RUCKLIN

Président : M. H. BERTHÉLÉMY

Suffragants : { MM. JACQUELIN
BARTHÉLÉMY } *Professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}

ÉDITEURS

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1915





Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

La guerre de l'heure présente donne à la matière des réquisitions militaires, un tragique intérêt d'actualité.

Si nos armées paraissent se conformer aux lois françaises qui régissent l'exercice du droit de réquisitions militaires, il nous faut bien constater que les armées allemandes accumulent les abus, les violences et (en cette matière, comme hélas ! en bien d'autres) les violations des règles du Droit des gens.

Les réquisitions abusives, les pillages, les vols, dont se rendent journellement coupables les Allemands, soulignent étrangement cette affirmation du jurisconsulte Bluntschli : « Les idées sur la manière de faire la guerre ont aujourd'hui tellement changé, qu'on a érigé en principe l'obligation d'acheter et de payer comptant, même les vivres dont l'armée a besoin en pays ennemi. La maxime odieuse que la guerre doit se nourrir elle-même, et que les armées peuvent vivre en pays ennemi aux frais de l'habitant, maxime reconnue pendant la guerre de trente ans, et même pendant les guerres de la fin du siècle dernier

et du commencement de ce siècle, est rejetée aujourd'hui comme une barbarie ! »

Nous nous sommes proposé d'étudier à la fois, le système français des réquisitions militaires, tel que l'ont établi : la loi du 3 juillet 1877, le décret du 2 août 1877, le décret du 26 octobre 1883 sur le service en campagne, le décret du 20 mars 1889 sur le service des étapes, la loi du 3 février 1892 sur l'approvisionnement de la population civile des places fortes, la loi du 17 avril 1901 relative à l'exécution des exercices de tir, la loi du 27 mars 1906 modifiant et complétant la loi du 3 juillet 1877, — et les règles internationales posées en cette matière par les Conférences de Bruxelles de 1874, de La Haye de 1899 et 1907.

Nous nous sommes d'abord appliqué à définir le droit de réquisitions militaires, puis, à la lumière de l'Histoire, nous avons signalé ses transformations, son évolution, jusqu'à l'heure actuelle. Nous avons ensuite examiné successivement le pourquoi de ce droit, les circonstances qui y donnent lieu, les autorités qui en sont investies, les prestations qui peuvent en faire l'objet, les formes dans lesquelles il doit s'exercer, et enfin, nous avons recherché suivant quelles règles ce droit doit recevoir son application vis-à-vis des populations des régions envahies, par les armées d'invasion.

Le plan que nous nous sommes tracé, peut donc se résumer ainsi :

Chapitre I. — Définition.

Chapitre II. — Notions historiques.

Chapitre III. — Pourquoi ?

Chapitre IV. — Quand ?

Chapitre V. — Qui ?

Chapitre VI. — Quoi ?

Chapitre VII. — Comment ?

Chapitre VIII. — Où ?

Chapitre IX. — Conclusion.

CHAPITRE I

DÉFINITION.

Pour donner des réquisitions militaires, une définition complète et précise, il est nécessaire de les envisager à la fois du point de vue du droit public, du droit international et du droit administratif.

M. Block les définit ainsi « une injonction faite par l'autorité de mettre à la disposition de l'Etat, soit le service des personnes, soit certaines choses nécessaires à son service public. Les réquisitions ne peuvent avoir lieu que dans un intérêt général, elles s'appliquent aux calamités publiques : incendies, inondations, etc., et surtout à la guerre » (1).

Cette définition a le mérite d'être générale. Elle met en évidence les deux traits essentiels de la réquisition, dont l'autorité publique ne peut user qu'en vue de l'intérêt général, et en cas de calamité.

Toutefois, s'il est vrai que la guerre est une calamité, la plus effroyable des calamités, il ne nous semble pas que la définition de M. Block suffise à caractériser la réquisition militaire.

(1) Bloch. — *Dictionnaire de l'Administration française.*

Trop imprécise aussi apparaît la définition suivante que donnent les *Pandectes françaises* : « Les réquisitions ont pour but de se procurer les objets nécessaires à la guerre ou à la préparation de la guerre (1). » En outre, elle présente l'inconvénient d'exclure toute une catégorie de réquisitions : celles qui concernent les services personnels.

La réquisition militaire, en effet, peut porter à la fois sur la propriété et sur le travail des particuliers.

Ce double objet ne résulte pas davantage de la définition que donne M. Hauriou : « Les réquisitions militaires sont une sorte d'expropriation s'appliquant aux choses mobilières. Par certains côtés les réquisitions ressemblent à une contribution directe de répartition ; mais, ce qui fait pencher la balance du côté de l'expropriation, c'est qu'il y a dépossession forcée et indemnité (2). »

Une telle définition semble incomplète, en ce qu'elle ne comprend ni la réquisition de services personnels, ni les dispositions légales relatives aux grandes manœuvres, qui permettent l'occupation des propriétés privées, sauf l'allocation d'indemnités pour les dommages qui y seraient causés. Elle s'applique mal, d'autre part, au logement et au cantonnement.

Peut-on se contenter de cette définition que nous

(1) *Pandectes françaises*. Répertoire, page 671.

(2) Hauriou. — *Droit administratif*, page 602.

relevons dans Fuzier-Hermann : « La réquisition est la vente ou le louage forcé de choses ou de services dont le caractère obligatoire découle des besoins de la défense nationale (1). »

Mais cette définition, si elle nous donne satisfaction en ce qui concerne les réquisitions sur le territoire national, ne saurait suffire aux réquisitions de nos armées en territoire ennemi, ou des armées ennemies sur notre territoire.

Notre définition doit donc s'appliquer à indiquer le caractère impératif des réquisitions militaires, leurs applications tant aux objets matériels qu'aux services personnels, tant en temps de paix qu'en temps de guerre, tant au regard de notre droit interne que du droit des gens.

Au point de vue du droit international, M. Ferrand donne une excellente définition de la réquisition. C'est, dit-il, « la demande de prestations déterminées, nécessaires à l'armée, faite sous la forme d'une invitation ou d'une sommation, et poursuivie par la force, s'il est nécessaire d'y recourir pour sa réalisation (2). »

Nous verrons en effet, que le droit de réquisition reconnu à l'autorité militaire, suivant certaines formes bien déterminées, est une conséquence de l'état de guerre ou de l'état de paix armée. C'est le droit de

(1) Fuzier-Hermann. — *Répertoire*.

(2) Ferrand. — *Les réquisitions militaires*, page 3.

la force, c'est la loi de la nécessité. L'effort du législateur, l'effort des gouvernements, sera d'en réglementer l'application, d'en éviter les excès et les abus, de tempérer, par le moyen de règles et de formes juridiques, par le moyen de garanties légales, ce que la violence faite aux Droits de l'Homme pourrait avoir de trop pénible.

M. Becquet paraît avoir trouvé la formule la plus heureuse. « La réquisition, pour en donner une définition complète, embrassant ses formes multiples, peut être qualifiée : l'obligation imposée à un particulier d'abandonner la propriété de ses biens meubles, de céder temporairement la jouissance de ses biens meubles ou immeubles, ou même de rendre certains services personnels, le tout pour les besoins de l'armée ou de ses opérations militaires (1). »

Voilà, nettement caractérisé, le principe des réquisitions militaires.

La réquisition militaire, c'est l'obligation imposée, c'est la contrainte. C'est l'exécution forcée.

Elle est une atteinte, et la plus grave des atteintes, celle qui s'appuie sur la force brutale, à la propriété, à la liberté individuelle.

Cette obligation, cette contrainte, est imposée aux

(1) Becquet. — *Répertoire du Droit administratif*, tome 23, page 69.

particuliers, au nom des besoins de l'armée, au nom des exigences des opérations militaires.

Elle est, en règle générale, le fait de la guerre. Dans certains cas, prévus, déterminés, réglementés, elle s'exerce aussi en temps de paix.

Elle porte sur l'usage soit d'objets mobiliers, soit d'immeubles, sur la propriété de biens meubles, sur des services ou des travaux.

Elle s'exerce en territoire national, ou à l'étranger.

Tels sont les principes. La définition donnée par M. Becquet, les renferme heureusement.

Telles qu'elles viennent d'être définies, les réquisitions militaires ne sont pas chose nouvelle. Elles ont une longue histoire. C'est l'histoire même des guerres.

En effet, le fait matériel de la réquisition, c'est-à-dire la prise de possession par une armée, des objets nécessaires à son existence, la mainmise sur les denrées, sur les récoltes, sur les vêtements, sur les animaux, est aussi ancien que la guerre elle-même.

Napoléon I^{er} écrivait en 1813 à son frère Joseph, à propos de l'approvisionnement de Magdebourg : « La réquisition est un moyen que l'état de la guerre autorise, et l'on en a constamment usé depuis que le monde est monde. »

Mais « réquisitions » ne signifient nullement pillages, vols et rapines, cortège inévitable de la guerre depuis les temps primitifs jusqu'au siècle dernier, et

même hélas ! pourrait-on dire, avec trop de vérité, jusqu'à l'heure actuelle. Les réquisitions militaires, avec leur réglementation, avec leurs usages, avec leurs lois, si elles n'existent pas depuis que le monde est monde, remontent à une époque très lointaine.

Certes les garanties n'en étaient pas aussi complètes, ni les règlements aussi précis, ni la limitation aussi stricte, que dans la législation actuelle des Etats, mais de très bonne heure des efforts furent faits pour apporter un peu de mesure à l'arbitraire, un peu d'ordre, de discipline, de justice dans une matière qui paraissait en comporter le moins....

CHAPITRE II

ÉTUDE HISTORIQUE DES RÉQUISITIONS MILITAIRES.

SECTION I. — *A Rome* (1).

Les Romains, avec ce sens juridique d'où est né notre Droit civil, comprirent de bonne heure, en même temps que la nécessité d'admettre les armées à recourir aux ressources de la population, la nécessité d'une réglementation précise.

1° *Sous la République.* — Lorsque Rome entrait en guerre avec quelque voisin, et l'on sait que l'événement n'était pas rare, les légions envahissaient le territoire ennemi et s'y livraient au pillage.

C'était là la conséquence logique de la conception juridique des Romains vis-à-vis des territoires envahis et occupés par leurs troupes. Ils considéraient comme leur chose tout le territoire occupé, avec les biens qui s'y trouvaient, avec les propriétaires de ces biens. En vertu de ce principe, ils prenaient tout ce

(1) Cf. Thomas. — *Les réquisitions militaires, des Romains à 1789.*

qu'ils pouvaient emporter, abandonnant ou même détruisant le reste.

Jusqu'à la fin de la République, il n'y a pas d'armées permanentes. On n'a donc pas organisé d'approvisionnements pour les légions en temps de paix. C'était seulement quand une guerre devenait imminente, ou était déclarée, qu'on s'occupait de réunir les subsistances nécessaires.

On y pourvoyait par une série de réquisitions imposées sur telle ou telle partie des pays soumis à la domination romaine.

Les réquisitions étaient une ressource ordinaire en temps de guerre.

A qui incombait le soin de pourvoir à l'avitaillement de l'armée ?

Cette tâche était confiée tantôt aux chefs militaires, tantôt au Sénat.

En effet, lorsque la guerre paraissait inévitable, ou même lorsque les hostilités avaient commencé, le Sénat ordonnait des réquisitions, par voie de sénatus-consultes.

De même les généraux rendaient des édits par lesquels ils prescrivaient dans telle ou telle province, des réquisitions militaires, ou bien ils adressaient à cet effet une injonction verbale aux magistrats municipaux.

L'ordre de réquisitions, qu'il se présentât sous la forme d'un sénatus-consulte du Sénat, ou d'un édit

d'un chef militaire, devait mentionner la nature et la quotité des prestations, la province ou la catégorie de contribuables imposée. S'il y avait lieu, et ce détail est caractéristique, une indemnité était prévue.

Ainsi, déjà sous la République de Rome, les réquisitions militaires comportaient pour le contribuable qui en était l'objet, une indemnité. Les autorités qui avaient le pouvoir de prescrire des réquisitions étaient bien déterminées, et les mentions de l'ordre de réquisition dûment réglementées.

Ce sont ces mêmes principes qui inspireront le législateur de 1877, en France. Le rapprochement est au moins curieux !

La plupart du temps, les réquisitions militaires avaient pour objet des approvisionnements de blé. Chaque contribuable imposé, devait fournir la quantité de blé à laquelle il était taxé. Le prix du blé fourni n'était pas librement débattu. C'est l'autorité militaire qui le fixait arbitrairement.

D'ailleurs les réquisitions se bornaient aux prestations nécessaires à la nourriture des légions. Elles concernaient rarement le logement. L'habitude de loger les soldats chez l'habitant n'existait que très exceptionnellement. Avant la guerre de Veïes, d'après Tite-Live, les armées romaines interrompaient les hostilités pendant la mauvaise saison qu'elles passaient à Rome dans leurs foyers (1). Il n'y avait donc

(1) Thomas. *Op. cité.*

pas à s'inquiéter du logement des troupes durant l'hiver, et en été, le séjour sous la tente était tout indiqué.

Au fur et à mesure de l'extension des conquêtes romaines, le campement reste le mode habituel jusqu'à la fin de la République. Les soldats logeaient aux portes des villes dans des baraquements.

Quant au logement des soldats chez l'habitant, c'est bien plutôt le fait d'actes de bienfaisance spontanément accomplis par les habitants d'une ville, que d'une charge publique.

On peut dire que le logement du soldat, sous la République, ne faisait pas partie des prestations soumises à réquisition.

La situation se modifia avec l'Empire.

2° *Sous l'Empire.* — En effet, dès le commencement de l'Empire, les armées deviennent permanentes. Il faut prendre des mesures pour assurer leur subsistance et leur logement.

Pour les nourrir, on créa de nouvelles ressources.

Chaque année, les provinces durent fournir sous le nom d'*aunone*, des vivres, du fourrage, des vêtements, des armes.

Les objets compris dans l'*aunone* étaient déposés dans les greniers publics, à portée des forts ou stations militaires.

C'est une véritable organisation de l'intendance. A

un état de choses régulier et nouveau, correspond une institution nouvelle et régulière. Les réquisitions apparaissent comme une mesure d'exception. Elles ne sont plus le droit commun. On y a recours très rarement, lorsque l'aunone n'a pas donné des résultats satisfaisants, ou lorsque des besoins imprévus l'exigent.

Bien entendu, en temps de guerre, le rôle des réquisitions militaires devient beaucoup plus important.

A qui appartient le droit d'ordonner ces réquisitions ?

Les unes sont autorisées par une loi générale ou par la coutume. Toute armée qui se trouve dans les conditions prévues par une loi ou réglées par l'usage, y a droit. Son chef peut les ordonner.

Les autres ne peuvent être imposées qu'en vertu d'un ordre du prince, applicable soit à un cas particulier, et exceptionnel, soit à tous les besoins éventuels d'une guerre. Seul le prince peut les ordonner. Mais, en cas d'urgence, le préfet du prétoire, dans les limites de sa préfecture, peut en prendre l'initiative, sauf ratification ultérieure du prince.

Sur quels objets portent les réquisitions ?

Les prestations exigibles par voie de réquisitions militaires variaient à l'infini. A vrai dire, tout ce qui

paraissait utile à l'alimentation des hommes et des chevaux, au transport des troupes, au ravitaillement en armes et en munitions, encore qu'elles fussent rudimentaires, à l'organisation d'une position stratégique, à la construction de routes ou de ponts, les vivres de toutes espèces, les vêtements, les chevaux, les chariots, les matériaux, les corvées, tout pouvait faire l'objet d'une réquisition.

De même le logement, qui n'avait été d'abord qu'une gêne exceptionnelle pour la population civile, devient le mode ordinaire et régulier au Bas-Empire. C'est une charge, c'est un impôt de plus, celui qui le nos jours nous paraîtrait le plus insupportable.

Comment s'effectuait la répartition des réquisitions ?

Cette répartition suivait les mêmes règles qui régissaient les autres impôts. Le préfet du prétoire fixait le contingent de chacune des provinces de son ressort. Le gouverneur imposait à chaque cité ou district, la part qui lui incombait.

En effet, la cité avec son territoire, ou le district, constituaient, à la fin, comme au début de l'Empire, l'unité administrative.

Tel est, rapidement esquissé, le régime des réquisitions militaires dans l'ancienne Rome.

Cette organisation, où éclate comme en toutes autres matières, le génie juridique des Romains, fut

appliquée en Gaule, comme dans le reste de l'Empire.

Qu'en subsista-t-il après la grande tourmente de l'invasion des Barbares ?

SECTION II. — *En France.*

1° *Sous les Mérovingiens.* — Les hordes barbares qui envahirent la Gaule n'ont pas laissé précisément, en matière de réquisitions militaires, le souvenir de gens préoccupés du respect de la propriété privée... A cet égard les comparaisons qu'établissent les Français de 1915, entre les Barbares des premiers siècles de notre ère et les envahisseurs d'aujourd'hui, sont suggestives.

Pourtant ce serait une erreur d'accuser les Wisigoths, les Lombards, les Bavares d'alors, d'avoir tout à fait méconnu les garanties dues à la propriété privée. Certes, lors des grandes invasions, le pillage, les rapines, étaient petites peccadilles. Les Barbares procédaient dans leurs réquisitions militaires d'une façon un peu simpliste et ne connaissaient, en fait de droit, que le droit de la force. Mais quand la tourmente se fût apaisée, quand un peu d'ordre se fût établi dans le chaos, quand les envahisseurs se furent installés dans les diverses régions de la Gaule, l'ancienne organisation romaine réapparut.

Ce fut le cas pour les réquisitions militaires.

En effet, les lois des Wisigoths conservent presque intactes les traditions romaines.

On trouve mention des réquisitions militaires dans le Bréviaire d'Alaric, de même que dans les Lettres de Théodoric le Grand. Il est défendu aux guerriers de rien dérober chez les particuliers. Le coupable paiera quatre fois la valeur de ce qu'il aura pris et recevra cent cinquante coups de bâtons (1).

De même la loi des Bavaois réserve aux *duces* dans les provinces, au roi dans tout le pays le droit de lever des réquisitions.

Des dispositions analogues se trouvent dans la loi des Lombards. Les déprédations commises donnent lieu à une restitution du triple de la valeur dérobée sans préjudice des peines corporelles.

De même on peut conjecturer d'après les chroniques de l'époque, notamment d'après Grégoire de Tours, que des principes analogues étaient en usage chez les Francs.

Notamment, en 630, Dagobert reproduit les dispositions de la loi des Bavaois (2).

Dans toutes ces lois, le respect de la propriété privée est posé en principe.

Mais il faut bien reconnaître que ce principe était fréquemment méconnu dans la pratique. La garantie

(1) Thomas. *Op. cité.*

(2) *Capitulaires des rois francs*, an 630, titre II.

qu'offrait aux laboureurs et aux artisans l'autorité mal reconnue des chefs militaires, était très insuffisante.

Cependant certains rois francs firent rigoureusement observer les prescriptions relatives aux réquisitions militaires. L'on cite ce trait de Clovis qui fit mettre à mort un soldat coupable d'avoir volé du foin à un paysan (1).

L'indiscipline des bandes de guerre des Mérovingiens s'explique par l'organisation rudimentaire de l'armée à cette époque. Les rois s'adressaient lorsqu'ils avaient besoin de troupes à leurs bandes, qui leur amenaient des volontaires attirés par l'espoir du butin. L'autorité des chefs sur ces bandes était d'autant plus illusoire qu'en les recrutant, on leur promettait toutes facilités à cet égard...

En fait, les efforts des Mérovingiens pour assurer l'observation de leurs prescriptions en matière de réquisitions militaires, pour éviter les abus, pour réprimer les exactions, sont restés sans efficacité.

2° *Carolingiens*. — Avec les Carolingiens, nous assistons à une transformation complète de la notion de réquisitions.

A l'occasion de chaque guerre nouvelle, le roi ou

(1) Thomas. *Op. cité*.

l'empereur appelle par un *bannum* les hommes qui devront y prendre part.

Ce *bannum* comporte une double réquisition, d'hommes et de choses. En convoquant les guerriers, il impose aussi l'obligation d'apporter les armes, équipements, vêtements, chevaux et voitures.

Un capitulaire ordonne à chaque soldat d'apporter des vivres pour trois mois.

Le soin d'assurer l'exécution de ces réquisitions incombe aux évêques, abbés, comtes, et en général à tous seigneurs auxquels les hommes sont liés par les rapports de la recommandation (1).

D'autre part la consommation des vivres réquisitionnés, pas plus que la détérioration des armes, voitures, vêtements, chevaux, ne donnent droit à aucune indemnité.

3° *Féodalité*. — Après Charlemagne se consumma le morcellement à l'infini des royaumes dont la réunion avait constitué l'immense empire.

Les ducs, comtes, et en général tous les seigneurs qui le purent, s'affranchirent de l'autorité devenue illusoire du pouvoir central. Ils n'en continuèrent pas moins à lever des hommes d'armes et à imposer des réquisitions, non plus au nom de l'empereur, mais en leur nom.

(1) *Capitulaires*, année 813. Baluze, tome I.

Seigneurs, laïcs ou ecclésiastiques, continuèrent d'exiger, comme ils le faisaient auparavant sur l'ordre de l'empereur, sous la forme de redevances fixes ou d'impositions extraordinaires, des secours pour faire la guerre.

Tant qu'une autorité centrale avait conservé effectivement la souveraineté, elle était restée juge de la nécessité de réquisitions. Avec la Féodalité, ces réquisitions changent de caractère. Elles ne sont plus imposées au nom de l'empereur, mais en vertu d'un droit de propriété. Tout vassal, à raison de la terre qu'il tient, est tenu au service militaire à l'égard de son suzerain. En outre, il est tenu du service militaire à ses frais. Il doit pourvoir lui-même à son armement, à sa subsistance. De la part du seigneur féodal, la réquisition présente le même caractère que de la part de l'empereur, sous Charlemagne et ses successeurs. Il s'est tout simplement produit, en même temps qu'un morcellement, qu'une décomposition de l'autorité, une décomposition d'un élément de cette autorité : le droit de réquisition.

D'ailleurs les seigneurs féodaux en arrivèrent rapidement à exiger aussi le service militaire des roturiers soumis à leur juridiction.

4° *De saint Louis à Charles VII.* — Les réquisitions militaires prennent une forme curieuse. C'est le droit de prise.

M. le baron Reille, rapporteur à la Chambre, de la loi de 1877, y fait allusion dans son rapport : « En vertu d'une certaine coutume appelée le droit de prise, le roi de France pouvait faire main basse partout où il passait, sur les bestiaux, grains, fourrages et autres biens meubles nécessaires pour l'entretien de sa maison. Les gens d'armes de leur côté ne se faisaient pas faute de s'approprier tout ce qui était à leur convenance. Aussi, en ce temps-là surtout, nos paysans fuyaient-ils sur le passage d'une armée, même française, comme à l'approche de la peste. On aurait dit des lièvres qui se blottissent au fond de leurs gîtes jusqu'à ce que les chasseurs aient disparu (1). »

A la vérité, ce droit de prise se présentait sous la forme suivante :

Les capitaines se faisaient autoriser à requérir des vivres pour la nourriture de leurs gens d'armes. Cette autorisation pouvait émaner du roi, mais les sénéchaux, baillis et prévôts avaient reçu, ou s'étaient arrogé le droit de donner aux gens d'armes de semblables pouvoirs.

Ces prises étaient une lourde charge pour les villes et le plat pays. Il y avait de graves abus. C'est à ces abus que fait allusion le passage cité par M. le baron Reille (2).

(1) *Histoire de Dugueselin*, par Siméon Luce.

(2) *Journal Officiel*, 19 avril 1876.

Pour remédier à ces abus, Louis X le Hutin rendit, en 1315, une ordonnance réglementant la matière des prises. Cette ordonnance réserve au seul trésorier du roi le droit d'ordonner des réquisitions. Le « trésorier du roi, maître des garnisons », exerce ce droit personnellement ou par délégation, et ne peut en faire usage que pour cause de guerre.

Une indemnité est prévue, qui sera, en principe, payée immédiatement aux contribuables.

Cette ordonnance ne paraît pas avoir eu une bien grande efficacité puisque les Etats-Généraux de 1355 dans leurs cahiers de doléances, s'en plaignaient amèrement. A la suite de ces Etats-Généraux, une ordonnance royale de 1355 supprima purement et simplement le droit de prise.

Un nouvel effort de réglementation des réquisitions militaires fut tenté en 1356. Même le mot est employé. L'ordonnance de 1356 prescrit que pour exercer des réquisitions, les capitaines devront recourir à l'intermédiaire des administrateurs des communautés qui doivent subir la réquisition, et leur indiquer d'une façon précise, la nature et la quantité des prestations requises. Les autorités civiles feront réunir les objets requis et c'est par leurs soins que livraison en sera faite aux gens de guerre.

Le principe de l'indemnisation est une fois de plus posé, et l'ordonnance prend soin de préciser que l'in-

demnité devra être fixée à un prix raisonnable (1).

Ces principes seront repris plus de cinq cents ans plus tard, par le législateur de 1877.

Mais ces ordonnances visaient des réquisitions accidentelles. Il existait aussi des réquisitions continues. Ce sont les lettres de vivres.

En effet, pour s'attacher les nombreuses bandes de guerre qui parcouraient le pays sous la conduite de leurs chefs, le roi leur délivrait des lettres de vivres, c'est-à-dire qu'il les autorisait à vivre dans telle contrée qui leur était assignée. Ce procédé dispensait le Trésor de pourvoir à la solde des troupes. D'ailleurs les bandes de gens d'armes préféraient ce mode de rémunération.

Mais le voisinage de ces bandes pillardes était insupportable pour les campagnes. Les lettres de vivres donnèrent lieu à de tels abus, qu'elles furent supprimées par l'ordonnance de 1413.

En somme, jusqu'au milieu du quinzième siècle, c'est-à-dire jusqu'à la création des armées permanentes, les gens de guerre doivent pourvoir eux-mêmes à leur entretien. C'est seulement de temps à autre que des ordonnances passagères tentent une organisation des réquisitions.

(1) Signalons une ordonnance de Charles V, du 13 janvier 1373, enjoignant aux capitaines de faire jurer à leurs gens d'armes qu'ils ne prendront rien sans en payer le prix raisonnable.

5° *De Charles VII à Louis XIII.* — Les compagnies de gens d'armes, ces mêmes grandes compagnies dont Duguesclin eut tant de mal à débarrasser la France, étaient un véritable fléau. Levées par des capitaines, souvent sans l'assentiment du roi, elles refusaient de se dissoudre lorsque la paix était conclue, et continuaient à mener leur vie de rapines et de pillages.

C'était pour le pays une charge bien lourde qui provoqua des plaintes amères, notamment de la part des Etats-Généraux.

Aussi la création d'une armée permanente apparut-elle comme un moyen de libération. Loin d'être une charge nouvelle pour le pays, elle venait diminuer celle qu'il avait à supporter. Elle venait surtout mettre un terme aux exactions des bandes pillardes, qui sous couleur de combattre pour le roi de France, dévastaient le royaume.

Ce fut l'ordonnance de 1439 qui créa les armées permanentes, mais négligea de pourvoir à la subsistance et au logement des troupes. Elle se borna, à cet égard, à recommander aux gens d'armes de s'abstenir de toutes atteintes à la propriété privée.

La question du logement des troupes fut réglée par une nouvelle ordonnance de 1467. Aux termes de cette ordonnance, les gens d'armes seront logés chez les habitants des villes closes ou des grosses bourgades « où il y ait justice et marché ».

Les troupes en marche ne devront pas séjourner plus de vingt-quatre heures dans un lieu d'étape.

Dans les lieux de garnison, l'hôte ne pourra être tenu du logement de soldats plus de six mois de suite.

L'ordonnance stipule expressément qu'une indemnité sera due à leur hôte par les soldats. Une fois de plus le principe reste sauf qu'une atteinte quelconque ne peut être portée, même dans l'intérêt de la chose publique, à la propriété privée, sans être compensée par une légitime indemnité.

D'autre part l'ordonnance stipule également que la charge du logement des troupes chez l'habitant ne pourra être imposée aux contribuables que par l'intermédiaire de l'autorité civile. A cet effet, un commissaire accompagnant chaque compagnie s'entendra avec les baillis et sénéchaux, qui répartiront la charge imposée entre les habitants.

Voilà pour le logement. Quant aux vivres l'ordonnance de 1467 laisse aux soldats le soin de traiter individuellement avec les marchands et les propriétaires.

Une ordonnance de 1470 compléta ces dispositions en ce qui concerne les vivres. Les vivres seront réunis par les soins des justiciers des lieux de garnison et livrés aux gens de guerre contre paiement comptant.

Des abus s'étant produits, une ordonnance de 1485 taxa les vivres aux lieux d'étapes.

L'ordonnance de 1514, adoptant le principe posé par

l'ordonnance de 1470, confia aux autorités civiles locales le soin d'approvisionner les gens de guerre par le moyen des réquisitions. Les vivres ainsi réquisitionnés seront reçus par deux prudhommes de la ville qui les délivreront aux troupes et remettront aux contribuables leur paiement.

Une sanction pécuniaire ou même corporelle est prévue (1).

François I^{er}, par l'ordonnance de 1530, supprima les réquisitions par les officiers municipaux ; ce fut une erreur. Il se borna à interdire aux aubergistes et hôteliers de faire leurs achats avant neuf heures du matin, pour permettre aux gens d'armes de s'approvisionner.

Enfin l'ordonnance de 1579 acheva d'anéantir l'œuvre très sage et très utile, réalisée par les ordonnances de 1470, 1485 et 1514. Elle revint purement et simplement au système d'achats de gré à gré par les soldats individuellement.

Les efforts législatifs que nous venons d'examiner sommairement, concernent les réquisitions militaires en temps de paix.

Quand les hostilités étaient imminentes, le roi ordonnait des levées de vivres et de chevaux. Il en fixait la quotité, et désignait les provinces qui y seraient soumises.

(1) Cette même ordonnance de Louis XII prescrit que nulle compagnie ne délogera avant que le capitaine ait fait publier à son de trompe que les gens d'armes doivent payer leurs dettes dans les lieux d'où ils doivent déloger.

Quant au principe de l'indemnité posé par les ordonnances de 1467 et 1470, il est maintenu en ce qui concerne seulement les réquisitions de chevaux et voitures, mais non en ce qui concerne les réquisitions de denrées. C'est une dérogation regrettable à un principe unanimement reconnu et affirmé par de nombreuses ordonnances. Cette dérogation d'ailleurs ne tarda pas à être rapportée.

6° *Sous Louis XIII.* — Richelieu fut le créateur du service de l'Intendance. Nous avons noté qu'un premier essai dans ce sens avait été tenté sous l'Empire, à Rome.

Avant Richelieu, l'Etat passa bien des marchés de fournitures avec des munitionnaires, mais ce fait ne se produisit que très exceptionnellement, et seulement à l'occasion d'une guerre.

On peut donc dire que Richelieu fut en cette matière un novateur.

D'ailleurs le droit de réquisitions n'est pas conféré aux fonctionnaires de l'Intendance. Ce droit appartient exclusivement au roi, ou à ses lieutenants aux armées.

Les réquisitions ne sont pas seulement un moyen extraordinaire de suppléer aux défaillances du service de l'Intendance. Elles constituent un moyen normal, régulier, au même titre que les achats ou les adjudications.

Les unes, celles qui sont destinées aux besoins journaliers de l'armée, celles qui ont pour but le ravitaillement ordinaire des troupes, sont édictées d'une manière générale par une ordonnance. Elles s'appliquent de plein droit, sans qu'il soit besoin d'un ordre spécial, dès que certaines conditions prévues à l'avance se trouvent réalisées. Dans ce cas, il suffit au commandant de la troupe d'adresser un simple avertissement aux autorités civiles. Ce système a l'avantage de permettre les prévisions, de faciliter l'organisation du service si important de l'approvisionnement de l'armée. Il assure à ce service sa régularité, il met les troupes et les populations à l'abri des imprévus.

C'est ainsi que les ordonnances de 1623 et de 1629 mettent à la charge des villes la fourniture des étapes et l'entretien des soldats en garnison. De même, c'est par voie de réquisitions que l'on garnissait les magasins créés par Richelieu pour alimenter les troupes en campagne.

D'autres réquisitions étaient imposées par un ordre spécial, concernant le seul cas où elles étaient estimées nécessaires. Elles émanaient parfois du roi, mais elles pouvaient être imposées par un chef d'armée sans délégation spéciale du roi. C'étaient d'ailleurs les seules qu'il appartint à un chef d'armée d'ordonner. D'autre part Richelieu sanctionna les deux principes qui sont à la base de notre système actuel des réquisitions militaires.

Les réquisitions, dans tous les cas, sont exécutées par les soins des officiers municipaux, ou à leur défaut, des principaux habitants des lieux imposés.

Cette idée de suppléer les autorités municipales absentes par des notables, sera reprise par le législateur de 1877. Il est intéressant d'en signaler l'apparition dès Richelieu.

Enfin un autre principe, essentiel en matière de réquisitions militaires, a été affirmé par Richelieu. C'est le principe de l'indemnisation des contribuables imposés. En aucun cas, une réquisition ne pourra être exercée sans que ceux qui en sont l'objet soient immédiatement et intégralement indemnisés.

Richelieu a ainsi réparé l'erreur fâcheuse commise par François I^{er} et Henri II.

7° *De Louis XIII à 1789.* — Sous Louis XIV, l'organisation créée par le génie de Richelieu, reçut ses perfectionnements. Les réquisitions militaires furent considérées moins comme le mode normal d'approvisionnement de l'armée, que comme un moyen extraordinaire, exceptionnel, créé surtout en vue de la guerre, rarement usité en temps de paix. Cette conception d'ailleurs, est celle qui prévalut dans la suite. C'est celle de notre législation actuelle.

Louvois qui fut appelé « le grand vivrier » en raison précisément des efforts qu'il accomplit en vue du ravitaillement de l'armée, adopta le système de l'en-

treprise, pour la fourniture des vivres et autres objets nécessaires aux troupes. Des marchés furent passés entre le secrétaire d'Etat à la guerre (le ministre de la guerre d'alors), et des entrepreneurs. Mais le secrétaire d'Etat, ou le grand-maître des vivres, selon les cas, ne contractaient pas au nom de l'Etat. Ils débattaient simplement les prix. Ils stipulaient pour les capitaines, seuls responsables de l'entretien de leurs hommes, le droit d'exiger à un prix déterminé, les fournitures d'un munitionnaire. Les capitaines restaient libres de ratifier le marché, mais les munitionnaires restaient liés (1).

Pour les vivres des troupes en marche, ils sont fournis aux troupes par des entrepreneurs, les étapiers. Au contraire les troupes en garnison achètent leurs vivres elles-mêmes.

En principe, les réquisitions ne jouent donc plus aucun rôle. Cependant, dans des cas exceptionnels, la réquisition est prévue. Louvois prescrit que les réquisitions militaires ne pourront être ordonnées, pour les troupes en garnison, que par l'intendant ; pour les troupes en campagne, par les généraux.

Quant aux indemnités, le principe en reste admis. Mais elles sont payées d'une façon un peu particu-

(1) D'ailleurs, il faut noter que l'ordonnance de 1629, célèbre sous le nom de Code Michaud, rendait les chefs responsables des déprédations commises par les soldats.

lière. En effet, les provinces qui ont eu à fournir des prestations aux troupes, par voie de réquisition, ne reçoivent pas d'indemnité directe. On se borne à diminuer leur quote-part d'impôts.

Ce système fut maintenu jusqu'à la Révolution sauf une modification, aussitôt rapportée, tentée par Louis XV.

Les réquisitions de transports furent également maintenues. Elles continuèrent à se faire, sur l'ordre des commandants de troupes, par l'intermédiaire des officiers municipaux, jusqu'au jour où, sur l'initiative des Etats du Languedoc, une profonde transformation fut accomplie.

En effet, les réquisitions de transports causaient dans la culture et le commerce des perturbations qui furent particulièrement ressenties dans le Languedoc. Les Etats de cette province, pour y remédier, passèrent avec un entrepreneur, un traité, aux termes duquel il se chargeait de fournir, dans chaque ville d'étape, le nombre de voitures requises. Cet exemple fut généralisé en 1778.

Quant au logement, il est toujours dû par l'habitant dans les villes d'étapes ou de garnison. Cette prestation est répartie entre les habitants par le maire ou échevin du lieu, à défaut par les syndics ou les principaux habitants.

Mais on admit pour l'habitant la possibilité de s'exempter de cette charge, en payant un sou par jour

aux soldats. Puis des municipalités prirent à leur charge cette prestation et à cet effet, firent aménager des locaux appropriés. Mais c'étaient là des mesures isolées. Elles devaient aboutir, au commencement du règne de Louis XV, à un essai de casernement général des armées.

Déjà Richelieu avait conçu ce système. En effet, en 1623, il avait décidé que sur les grandes voies d'étapes, des maisons seraient laissées vides par les gouverneurs, baillis, sénéchaux, maires, échevins, pour loger les troupes en marche...

Mais en 1724, un édit revint au système du logement des troupes chez les particuliers, avec latitude pour les villes d'adopter le casernement, à condition de supporter les frais de construction des casernes.

8° *Révolution et Empire.* — La Révolution, qui bouleversa les principes de notre Droit public, qui apporta ou déclancha tant d'innovations, tant de transformations dans les institutions et les lois de la France, eut aussi son influence sur notre système de réquisitions militaires.

D'abord, les lettres patentes de Louis XVI en date des 7 avril et 8 juillet 1790 soumettent tous les citoyens au logement des troupes.

Ces dispositions sont complétées et précisées par une loi du 10 juillet 1791.

De même le décret des 26-29 avril 1792, relatif aux

convois militaires, dispose que les corps administratifs des départements frontières et de ceux qui se trouveront à proximité des armées, nommeront dans la huitaine, des commissaires, pour constater, en présence d'un officier municipal, le nombre des bêtes de somme ou de trait, des chariots et charrettes, existant chez chaque particulier.

Le principe de l'indemnité est posé à nouveau, comme une nécessaire et légitime satisfaction au principe du respect de la propriété privée affirmé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Cette indemnité, représentant le loyer des chevaux et voitures, est déterminée par les directoires de départements, et acquittée à la fin de chaque mois par les commissaires ordonnateurs.

Le décret-loi des 26-29 avril 1792 n'avait donné le droit de réquisition qu'aux commissaires ordonnateurs.

Celui des 18-24 juin suivant permet de déléguer à cet effet les administrateurs de district (1).

Le décret des 2-9 septembre 1792, relatif à la fourniture des chevaux, voitures et chariots pour le service des armées, généralisait et étendait à tout le territoire la réquisition dont il était question dans le décret des 26-29 avril 1792.

Ces diverses dispositions formaient un ensemble en-

(1) Fuzier-Hermann. — *Réquisitions militaires*.

core en vigueur au 1^{er} août 1874, quand fut votée la loi sur la conscription des chevaux.

Plus tard, le décret du 13 décembre 1792, relatif aux subsistances et fournitures pour l'armée, donnait aux commissions ordinaires, agissant sur l'ordre des généraux d'armées, le droit de réquisition pour parer aux besoins urgents, sous réserve de la ratification ultérieure du Ministre de la Guerre qui devait lui-même informer la Convention, dans tous les cas où les fournisseurs ne pourraient remplir les conditions de leurs marchés (1).

Un décret des 23-24 août 1793, requiert « jusqu'au jour où les ennemis auront été chassés du territoire de la République, les armes, les chevaux et les grains (2).

La loi du 18 brumaire an III tenta de codifier la matière. Aux termes de cette loi, toutes denrées, subsistances, et autres objets nécessaires aux besoins de la République, peuvent être mis en réquisition en son nom, mais il n'y aura plus de réquisitions illimitées.

Chaque réquisition désignera l'espèce, la quantité des objets requis, le délai dans lequel sera faite la livraison, l'époque du paiement.

Les réquisitions ne pourront être ordonnées que par

(1) Rigauld et Maulde. — *Répertoire de jurisprudence municipale*.

(2) Condomine. — *Les réquisitions dans le Droit public*.

les commissions d'approvisionnement et les municipalités seront tenues de les faire exécuter.

Après cette loi, nous ne rencontrons plus de texte ayant un caractère général. La loi du 3 pluviôse an III, édicte des pénalités sévères contre ceux qui ne satisferaient pas aux réquisitions de grains. Ces peines furent étendues, par la loi du 26 ventôse an IV, aux réquisitions de voitures.

En outre cette loi du 16 ventôse an III prescrit que chaque armée devra avoir, au début des opérations, soixante jours de vivres dans les magasins formant la première base d'approvisionnement. En s'éloignant, elle emportait avec elle huit jours de vivres. Toutes les trente lieues (distance correspondant à quatre ou cinq étapes), des magasins de dépôts devaient être installés, dont l'approvisionnement incombait aux magasins de l'arrière.

Approvisionnements et transports, dans le système de la loi du 16 ventôse an III, étaient, comme au temps de Louvois, assurés par des entrepreneurs.

Ce système d'ailleurs ne fut appliqué qu'une seule fois, lors de la campagne de Russie, en 1812.

Mais dès le début de la Révolution on avait renoncé dans la pratique, malgré la loi du 16 ventôse an III, au système des magasins. Dans toutes les campagnes de la Révolution, et en général dans toutes les campagnes de l'Empire (la funeste campagne de Russie est restée une exception à cet égard), les troupes vivaient

exclusivement sur les pays envahis, au moyen de réquisition.

C'est ainsi qu'en 1805 et en 1806 la grande armée entra en campagne sans magasin. Les régiments emmenaient seulement quelques jours de vivres pour parer aux besoins imprévus.

Ce système, favorable à la rapidité des mouvements, avait l'inconvénient d'exposer les troupes en marche à de grandes privations, de faire naître la maraude et d'épuiser le pays. C'est ce qui arriva en 1806 pendant la grande poursuite qui suivit Iéna, et surtout au commencement de 1807, lorsque les troupes françaises se trouvèrent concentrées en Pologne.

Après la loi du 16 ventôse an III, interviennent les lois des 3 vendémiaire et 16 brumaire an V, qui permettent d'acquitter les contributions indirectes avec des bons de réquisition.

Puis nous ne trouvons plus, avec l'Empire que deux dispositions législatives.

Un décret du 10 avril 1806 organise la conscription des chevaux et des voitures.

Enfin un décret du 15 décembre 1813 crée, dans chaque département, un commissaire nommé par le préfet, chargé de recevoir les fournitures et de délivrer aux contribuables un récépissé.

C'est sur ce dernier décret, et sur la loi du 18 brumaire an III, que s'appuya, en 1871, le gouvernement

de la Défense Nationale pour l'organisation des réquisitions militaires.

Après l'Empire, une réaction exagérée contre les réquisitions militaires, remet en faveur, le système des ravitaillements par les magasins. On écarte résolument, en cas d'expéditions, l'exploitation des pays traversés ou occupés.

En outre on s'en tient aux règlements antérieurs dans les cas, qui deviennent de plus en plus exceptionnels, où l'on aura recours aux réquisitions pour l'approvisionnement des magasins.

En vertu de cette conception, lors de la guerre d'Italie de 1859, bien qu'on opérât dans les riches plaines de la Lombardie, on ne sut ou on ne voulut pas utiliser les ressources locales, au grand détriment de la rapidité des mouvements. Ce fut la cause principale de ce fait que nous ne pûmes profiter d'une façon décisive de nos succès, nos troupes étant gênées, alourdies, par leurs magasins, et les mouvements stratégiques se trouvant subordonnés à ces magasins.

Il en fut de même en 1870. L'armée prussienne, au contraire, avait repris les traditions de la grande armée, et l'on se souvient en France comment elle sut exploiter les pays qu'elle traversait ou occupait. Cela lui permit d'entreprendre et de mener à bien la marche étonnante qui suivit la capitulation de Metz.

Ainsi donc, jusqu'en 1870, la matière des réquisitions militaires ne donna naissance qu'à très peu de

textes législatifs, de sorte, qu'au moment de la néfaste guerre, on dut remettre en vigueur les textes anciens. Mais, en 1870-71, une série de dispositions nouvelles, sous la pression des événements, furent édictées.

9° *De 1870 à 1877.* — Du 1^{er} octobre 1870 au 25 janvier 1871, environ dix décrets ou circulaires réglèrent les réquisitions.

Le 1^{er} octobre 1870, un décret du gouvernement de la Défense Nationale stipula que, seuls, le gouverneur de Paris, ou le ministre compétent, pourront, sous le contrôle du gouvernement, ordonner des réquisitions militaires. Dans les cas d'extrême urgence, elles pourront être prescrites par les maires des différents arrondissements, ou par les commandants de secteurs.

Un décret du 12 novembre 1870 ordonne que tout atelier inoccupé fera l'objet d'une réquisition, en vue de la fabrication ou de la réparation des armes.

Le décret du 28 novembre 1870 apporta une innovation importante en ce qui concerne les autorités investies du droit de réquisition. Ce décret confère ce droit aux ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, pour hâter l'exécution des travaux urgents.

Ce sont là les plus importants décrets rendus en cette matière par le gouvernement de la Défense Nationale.

Après la clôture de paix, quand il fallut liquider les indemnités dues aux particuliers, à raison des réqui-

sitions exercées par les autorités civiles et militaires, l'Assemblée Nationale vota la loi du 15 juin 1871, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

Dès la fin du Premier Empire, il avait été question d'une refonte complète des textes législatifs en matière de réquisitions militaires. La guerre de 1870 mit en évidence l'urgence d'une telle réforme. Les mesures hâtives et provisoires prises par le gouvernement de la Défense Nationale n'étaient guère que des palliatifs insuffisants.

Aussi la loi du 24 juillet 1873, sur les grandes manœuvres, annonça un règlement d'administration publique qui reviserait et coordonnerait les textes épars, relatifs aux réquisitions.

Ce règlement traîna en longueur, et ce fut un projet de loi que le gouvernement soumit à la Chambre, par l'organe de M. le général de Cissey, ministre de la Guerre, le 15 avril 1876 (1).

Le rapport fut déposé, par M. le baron Reille, dans la séance du 27 juillet 1876. Le projet fut voté le 22 février 1877 par la Chambre, et au Sénat, le général Berthaut étant ministre de la Guerre, le 16 juin 1877 (2).

Ce projet est devenu la loi du 3 juillet 1877, véritable code de la matière.

(1) *Journal Officiel*, 15 avril 1876.

(2) *Journal Officiel*, 17 juin 1877.

Cette loi fut suivie du décret, en forme de règlement d'administration publique, du 2 août 1877, qui en précise l'application.

Ajoutons, pour être complet, que la loi du 3 juillet 1877 reçut quelques petites modifications par les lois des 5 mars 1890, 17 juillet 1898, et 27 mars 1906.

Enfin, les grandes manœuvres ont fait l'objet de la loi du 7 avril 1901, et l'exécution des exercices de tir de la loi du 12 avril 1901.

Nous aurons l'occasion d'étudier ces lois à propos de l'examen du système actuel des réquisitions militaires en France.

De cet exposé historique, forcément abrégé, et aride, en raison des limites que lui impose le cadre de notre étude, il ressort que dès les premiers temps de la République romaine, des efforts vers une réglementation précise des réquisitions militaires ont été accomplis par les pouvoirs législatifs et les gouvernements.

Ces efforts ont toujours visé à sauvegarder la propriété privée, à la préserver des abus et des exactions des gens de guerre, à réduire aux seuls cas de nécessité les réquisitions, à stipuler, en faveur des contribuables ainsi taxés, de raisonnables indemnités, et enfin à leur assurer le maximum de garanties par l'intervention des autorités civiles locales.

Ces principes, plus ou moins heureusement appliqués au cours des siècles, ont reçu dans les législations contemporaines, leur consécration définitive.

CHAPITRE III

POURQUOI ?

SECTION I. — *Légitimité des réquisitions militaires.*

Le droit de réquisition, exercé de tout temps, ainsi que nous l'avons vu, par l'autorité militaire, ne paraît pas avoir été jamais bien sérieusement discuté.

Aussi bien, l'on ne discute pas l'inévitable.

Pourtant, lors de la discussion à la Chambre de la loi de 1877, un député, M. Laisant s'éleva, avec véhémence, contre le principe des réquisitions ; au moins en temps de paix. « En temps de paix, proclamait M. Laisant, rien ne peut être réquisitionné. » Mais il ajoutait : « En temps de guerre, on peut réquisitionner tout ce qui est nécessaire aux besoins de l'armée, sauf à se conformer à certaines règles. »

Cette opinion ne fait que reproduire, en l'atténuant, le fameux aphorisme de Colmet de Santerre : « Je mets de telles réquisitions hors du droit. Je prétends que ces pratiques ne peuvent pas s'appuyer sur les véritables principes du droit des gens, parce qu'elles

sont illégitimes, et parce qu'elles sont dangereuses (1). »

Mais une pareille théorie n'a qu'un intérêt de simple curiosité. Le principe des réquisitions militaires s'impose, en effet, comme la plus évidente nécessité.

Comment concevoir une guerre au cours de laquelle il serait interdit aux armées de se procurer leur subsistance et leur logement, d'assurer leur ravitaillement, autrement que par les libres contrats d'achat ou de louage avec l'habitant ?

Comment concevoir une armée d'invasion qui se mettrait, pieds et poings liés, à la merci de la bonne volonté des habitants des territoires envahis, et qui subordonnerait bénévolement le succès, ou même la possibilité de ses opérations, au consentement de l'ennemi ?

Conçoit-on de même une armée, en territoire national, discutant des contrats, passant des marchés avec les habitants, avant de faire face à l'envahisseur ?

La défense nationale a des exigences devant lesquelles doivent s'incliner les intérêts particuliers les plus respectables. Non pas que ces derniers doivent être brutalement sacrifiés, sans garanties, sans compensation. Lorsqu'au nom de l'intérêt général, au nom du salut public, l'autorité militaire, c'est-à-dire la Pa-

(1) Colmet de Santerre. — *Conférences sur les réquisitions*, janvier 1871.

trie, exige des denrées, des chevaux, des voitures, des services, l'atteinte ainsi portée à la propriété et à la liberté du citoyen devra s'exercer suivant certaines règles légales ; et, après une procédure minutieusement fixée par le législateur, être dûment indemnisée.

Moyennant cette indemnité, moyennant cette procédure, rien n'est moins illégitime que le droit de réquisitions.

Rien n'est moins dangereux, non plus.

En effet, le danger ne pourrait résulter que d'une mainmise brutale, dont aucune règle ne tracerait les limites, et les formes, sur la propriété des habitants. L'Histoire offre des exemples de ce genre. Les abus, les violences, les exactions de toutes sortes, sous couleur de réquisitions, furent souvent trop fréquents.

Mais le danger n'est pas dans les formes, dans la procédure, il est dans le fait même de la réquisition. Or, ce fait est un mal nécessaire, un mal inévitable, comme hélas ! la guerre elle-même, dont il est une conséquence.

Tout ce que peut faire le législateur, et n'est-ce pas l'essentiel ? c'est d'assurer aux particuliers des garanties suffisantes, c'est de les prémunir contre les abus, c'est d'éviter que certaines limites, les limites mêmes de la nécessité, ne soient outrepassées.

Ainsi que le disait M. le baron Reille, rapporteur de la loi de 1877, à la tribune de la Chambre des dépu-

tés (1) : « Il ressort de la réalité des faits que le droit de l'armée à faire appel aux habitants pour suppléer à ses besoins, n'est pas de ceux qu'on puisse discuter : car il est, a été, et sera toujours le droit de la nécessité. S'il est souvent de ceux que la morale réprouve, que les lumières plus répandues dans notre siècle tendent à faire tomber en désuétude, que la civilisation doit s'efforcer de proscrire, il n'en est pas moins vrai que toutes les fois que des masses d'hommes armés se trouveront privées des moyens nécessaires à leur subsistance, leur premier sentiment sera de les chercher autour d'elles, et aucune force humaine ne sera suffisante à protéger les populations, si des règles ne président pas à ces circonstances exceptionnelles. »

Ainsi le droit de réquisition se légitime par l'intérêt supérieur de la Défense Nationale. D'où cette conséquence, que dans tous les cas où la réquisition militaire ne sera pas nécessitée par les besoins de l'armée, dans tous les cas où elle ne sera pas exigée par l'intérêt public, elle sera abusive et intolérable. Le principe qui la justifie, lui donne en même temps ses limites qu'il est impossible d'outrepasser sans commettre un abus.

La liberté individuelle et l'inviolabilité de la propriété, sont la base même de notre Droit public. Ils ne souffrent aucune atteinte, hormis les cas, nettement

(1) *Journal Officiel* du 19 août 1876.

définis, où la chose publique l'exige impérieusement.

« En 1789, dit M. Berthélémy (1), de nombreux députés aux Etats-Généraux demandèrent la consécration de ces principes. On les inscrivit dans la Déclaration des Droits de l'Homme. La propriété étant inviolable et sacrée, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

« Le même principe est répété dans le Code civil, à un détail près. Les mots : nécessité publique, sont remplacés par : utilité publique. Article 545 : Nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

D'ailleurs, comme le remarque M. Ferrand (2), il y a d'autres exceptions aux principes de la liberté individuelle et de l'inviolabilité de la propriété privée.

« Ainsi, les habitants, dans les circonstances d'accident, tumulte, naufrage, inondation, incendie ou autres calamités, peuvent être requis, sous peine d'amende, de prêter leurs services ou leur concours. » C'est l'article 471, alinéa 12, du Code pénal.

De même, en vertu de l'article 80 du Code d'instruction criminelle, tous ceux qui sont appelés comme té-

(1) Berthélémy. — *Précis de Droit administratif*.

(2) Ferrand. — *Les réquisitions militaires*.

moins peuvent être contraints, même par corps, à venir déposer leur témoignage.

De même encore tout juré doit se rendre à son poste, sous peine des amendes portées par l'article 396 du Code d'instruction criminelle et l'article 20 de la loi du 21 novembre 1872.

Ce sont là autant d'exceptions limitant dans une certaine mesure, le principe de la liberté individuelle dans un motif d'intérêt public.

Dans le même ordre d'idées, signalons que des immeubles sont susceptibles d'être expropriés ou occupés temporairement, des maisons démolies pour la défense des places de guerre (lois des 10 juillet 1791, 13 juillet 1819, 30 mars 1831), des terrains peuvent être occupés temporairement pour l'exécution de travaux publics (loi du 28 pluviôse an VIII), des biens meubles ou immeubles peuvent être expropriés pour cause d'utilité publique (loi du 3 mars 1841).

L'intérêt public, la nécessité publique, l'utilité publique, quels que soient les noms que leur donnent les diverses constitutions et les lois, sont le fondement légitime de ces atteintes exceptionnelles au droit de propriété.

En territoire national, c'est, remarque M. Halmagrand (1), en vertu de sa souveraineté que l'Etat im-

(1) Halmagrand. — *Des réquisitions et contributions.*

pose à ses sujets la fourniture des objets nécessaires aux besoins de ses armées.

En territoire ennemi, c'est en vertu de ce droit de la guerre, assez mal défini d'ailleurs, difficilement définissable et que les règlements de La Haye se sont efforcés, sans toujours y réussir, de préciser et de limiter. Certes, comme le proclame Jean-Jacques Rousseau (1) : « La guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais d'Etat à Etat, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats ; non point comme membres de la Patrie, mais comme ses défenseurs. Enfin chaque Etat ne peut avoir pour ennemis que d'autres Etats, et non pas des hommes, attendu qu'entre choses de diverse nature, on ne peut fixer aucun vrai rapport. »

En vertu de ce principe, la propriété privée doit rester inviolable, et aucune atteinte ne peut y être portée par les armées belligérantes.

Mais cette inviolabilité souffre, nous venons de le voir, une exception quant à l'armée nationale vis-à-vis de ses nationaux. Il faut admettre la même exception, avec des règles spéciales, pour l'armée ennemie vis-à-vis des habitants des territoires envahis.

Nous aurons à examiner ces règles spéciales. Constatons dès maintenant, que le droit de réquisition est

(1) J.-J. Rousseau. — *Contrat social*, livre V, chapitre IV.

légitime, dans la mesure où il est nécessaire, même quand il est exercé par l'envahisseur.

Et, en effet, comme le remarque M. Piédelièvre (1) : « Il faut tenir compte de la réalité des choses. Aucune force humaine ne serait capable de protéger les habitants contre les violences et les exactions d'une armée d'invasion, si des règles précises ne venaient limiter ses droits. »

Et M. Piédelièvre ajoute : « Ce n'est pas par voie d'extension que l'on a été amené à reconnaître à l'autorité militaire le droit de réquisition, mais bien plutôt par voie de restriction, de réglementation et de mesure d'ordre. En le consacrant, le droit international n'a songé qu'à prévenir les exactions immodérées et violentes. »

C'est cette même idée qu'avait exprimée M. le général de Cissey, ministre de la Guerre, dans son exposé des motifs de la loi de 1877 (2) : La loi a bien moins pour but d'augmenter les pouvoirs de l'autorité militaire, que de donner aux citoyens des garanties pour le respect de leurs droits et la rémunération prompte et équitable des services qu'ils pourraient être appelés à rendre à l'armée. »

C'est cette nécessité de réglementer, de régulariser

(1) Piédelièvre. — *Précis de droit international public*, tome II, page 340.

(2) *Journal Officiel*, 15 avril 1876.

un fait qu'on peut éviter, de consacrer légalement, à défaut d'une interdiction impossible, pour le rendre plus inoffensif, un usage, en soi redoutable, de mettre un frein légal qui en restreigne au maximum les inconvénients, à la violence, de renfermer et de contenir dans les barrières rigides d'une réglementation minutieuse, une dangereuse manifestation de la force, c'est cette nécessité qui légitime le droit de réquisitions tel qu'il est admis dans les législations internes et dans le droit international.

Le meilleur, le seul moyen d'enlever à une pratique inéluctable ce qu'elle pourrait avoir de malfaisant, et d'en éviter les abus, c'est d'ériger cette pratique en droit, c'est de la consacrer légalement.

C'est donc dans l'intérêt de la propriété privée, c'est pour protéger les populations contre le pillage des gens d'armes, que l'usage des réquisitions militaires est devenu le *droit* de réquisition.

Les événements actuels démontrent, hélas, que les abus restent possibles, que le remède n'est pas absolument efficace. Les récits officiels ou privés, des « déménagements » méthodiques opérés par les Allemands des mobiliers, des lingeeries, des bijoux et des approvisionnements enlevés aux populations de telles villes envahies, sont la preuve que les limites du droit de réquisition sont parfois illusoires.

Mais ce serait une erreur de mettre en doute, à cause de ces faits, la légitimité du droit de réquisition.

Des abus ont été et seront hélas ! commis. Mais ces abus seraient infiniment plus nombreux, et infiniment plus graves, s'il n'existait aucune réglementation... Or, comment édicter des règlements, comment établir des limites, à propos d'un droit qu'on nie ?

Car, encore une fois, il n'est pas humainement possible, en l'état actuel des mœurs, d'empêcher les réquisitions militaires, pas plus qu'il n'est possible d'empêcher les guerres...

C'est donc surtout, et avant tout, pour protéger le citoyen, pour bien spécifier jusqu'où vont ses devoirs à l'égard de l'armée, pour bien limiter la portée des droits de celle-ci, que la loi est nécessaire en tout temps.

Aux uns, elle doit donner les moyens, dans des cas imprévus, de se procurer sans délai le strict nécessaire, de le faire avec ordre, avec ménagement, avec la dignité que comporte une obligation légale, et non avec la brutalité, l'imprévoyance qui étaient autrefois l'usage trop répandu.

« Si les intérêts de la défense nationale sont en jeu, tout ce qui peut lui être nécessaire doit devenir l'apanage de l'armée, et ceux des citoyens qui ne peuvent concourir autrement à l'œuvre commune, doivent trouver dans leur patriotisme une généreuse satisfaction à s'y associer par l'aide qu'ils donnent aux combattants (1). »

(1) Rapport de M. le baron Reille, *déjà cité*.

Aux habitants, la loi doit en tous temps une protection contre des abus qui, en dehors même de ce qu'ils ont de répréhensible au point de vue moral, « constituent un véritable crime de lèse-nation, puisqu'ils dissipent des ressources qui constituent une portion de la richesse publique et une part des moyens de défense du territoire » (1).

En permettant aux soldats de demander l'indispensable par des voies extraordinaires, la loi doit s'assurer que cette distribution spéciale est absolument nécessaire. Elle doit en rendre responsable vis-à-vis du pays celui qui l'ordonne, elle doit assurer au citoyen la rémunération de ce qu'il a fourni, afin que les charges entraînées par la défense de la Patrie soient également réparties entre tous.

Enfin, il est une dernière considération qui justifie le droit de réquisitions avec la réglementation qu'il comporte. En effet, sans la reconnaissance par la loi du droit de réquisition, sans les dispositions légales qui précisent et limitent l'exercice de ce droit, les armées se trouvant, dans certaines circonstances, acculées à outrepasser toutes interdictions, pour vivre, en arriveraient bien vite au pillage, à la maraude, aux pires déprédations. Ce serait la fin de toute discipline, « cette force principale des armées ».

L'Histoire, en effet, est à cet égard riche de leçons.

(1) Baron Reille. — *Rapport cité*.

« Le soldat avait ses jours d'abondance et ses jours de misère, ceux-ci plus nombreux que ceux-là. Mais après la maraude, après l'abondance et la misère, venait l'inévitable conséquence : l'indiscipline... Vauban se souvenait, dans les vieilles guerres, être demeuré trois semaines entières sans recevoir une ration de pain (1). »

Ainsi, la légitimité des réquisitions militaires résulte, en territoire national, de l'intérêt de l'armée, c'est-à-dire de l'intérêt de la chose publique, et cet intérêt prime tout. En territoire ennemi, elle résulte de la nécessité pour l'armée d'assurer la rapidité et la liberté de ses mouvements.

Les réquisitions militaires se justifient également par l'intérêt même des populations, qui se trouveront à l'abri de la violence et de l'arbitraire.

Mais ces réquisitions devront être imposées à l'armée requérante, par une absolue nécessité ; elles ne pourront porter que sur les objets indispensables à l'armée ; elles devront s'exercer suivant une procédure bien définie, et moyennant indemnité.

Dans ces limites, elles resteront parfaitement légitimes.

SECTION II. — *Nature juridique du droit de réquisition.*

Les réquisitions militaires sont donc exercées, en territoire national, au nom de l'intérêt général. C'est

(1) Rousset. — *Histoire de Louvois*.

l'intérêt public qui les légitime. C'est la chose publique qui impose aux intérêts privés, une gêne, une contrainte.

Mais l'exercice de ces réquisitions exige certaines conditions définies par la loi. Il n'appartient qu'à certaines autorités bien déterminées. Il est astreint, en outre, à certaines formes, et comporte une juste indemnité.

Ce sont là précisément, les traits distinctifs de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

M. Hauriou le fait remarquer (1) : « La nature juridique du droit de réquisitions, dit cet auteur, est discutée. Dans nombre de cas, la réquisition se résume en une véritable expropriation à laquelle il est procédé moyennant indemnité. Mais elle diffère profondément de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en ce qu'elle porte sur des biens meubles, qu'elle ne nécessite pas les mêmes formalités, et que le paiement de l'indemnité n'est pas préalable. »

Et M. Hauriou ajoute : « On peut être aussi tenté d'y voir une contribution de répartition.

« Ce point de vue peut être exact dans certains cas, mais il ne l'est pas plus quand il y a dépossession moyennant indemnité.

« D'autre part, on ne peut pas voir une expropriation dans l'obligation de fournir aux troupes le loge-

(1) Hauriou. — *Droit administratif*, page 602.

ment ou le cantonnement. Il est donc difficile de voir dans le droit de réquisition autre chose qu'un droit *sui generis*, motivé par les besoins de la défense nationale. »

En effet, nous verrons que dans certains cas, très exceptionnels, et rigoureusement limités, les particuliers peuvent être tenus d'exécuter certaines prestations, sans qu'aucune indemnité lui soit allouée.

L'article 15 de la loi du 3 juillet 1877 prévoit, en effet, trois exceptions au principe qu'une juste indemnité doit être allouée aux contribuables frappés par une réquisition militaire.

Tout d'abord, lorsque des troupes de passage dans une localité, logent ou cantonnent chez l'habitant, sans que la durée de ce logement ou de ce cantonnement dépasse trois nuits dans le même mois, il n'y a pas lieu à indemnité.

De même, en cas de manœuvres, l'autorité militaire a le droit d'imposer le cantonnement des troupes aux localités où s'exécutent les manœuvres.

De même, enfin, en cas de mobilisation, le logement chez l'habitant, ou le cantonnement des troupes mobilisées, ne comportent aucune indemnité.

Dans chacune de ces trois circonstances, l'autorité militaire fixe le nombre d'hommes et de chevaux que devra loger la localité, et c'est la municipalité qui en fera la répartition entre les habitants.

Sous cette forme, l'on peut comparer la réquisition

militaire à une contribution de répartition. C'est à ces trois cas que fait allusion M. Hauriou.

D'ailleurs, d'une façon générale, les réquisitions militaires suivent des règles très semblables aux règles de la contribution de répartition.

Une autorité en fixe la nature et la quotité : c'est suivant les cas, le général en chef, le général d'armée, le général commandant de corps d'armée, ou les officiers investis de la délégation du droit de réquisition.

Une autre autorité en effectue la répartition : c'est l'autorité locale, la municipalité.

Mais là se borne l'analogie. L'exécution des réquisitions n'est pas comparable à la perception des contributions.

D'autre part, les réquisitions donnent lieu à indemnité, ce qui serait une absurdité en matière de contributions.

On ne peut donc dire, malgré certaines ressemblances, que la réquisition militaire soit de la nature juridique de la contributions de répartition.

Peut-on admettre, avec M. Ferrand, que la réquisition militaire soit un contrat forcé.

« En effet, dit M. Ferrand (1), de même qu'il y a bail forcé, mais bail, dans l'occupation temporaire d'un immeuble à titre de réquisition, pourquoi ne pas voir dans les réquisitions de denrées et d'objets mobi-

(1) Ferrand. — *Des réquisitions militaires*, ouvrage cité.

liers, un contrat forcé de vente, ou tout au moins un contrat innommé ayant avec ce dernier de très grandes analogies ?

« Si nous passons aux réquisitions portant sur l'occupation d'un immeuble (le logement et le cantonnement chez l'habitant mis à part), sur un travail ou sur un service personnel, toute idée d'expropriation disparaît, et il y a alors une sorte de contrat forcé, de bail à louer, de louage d'industrie ou d'ouvrage, de louage de services. »

Cet effort, pour rechercher dans l'exercice des réquisitions militaires, la nature juridique d'un contrat, d'un marché, n'est pas nouveau.

Déjà en 1877, à propos de la détermination de la juridiction compétente pour les contestations relatives aux indemnités, le gouvernement proposait que le recours fut porté devant le ministre de la Guerre, puis au Conseil d'Etat, comme les marchés de fournitures.

Nous ne croyons pas que l'on puisse étendre aux réquisitions militaires la notion du contrat.

Le contrat, en effet, implique nécessairement le libre consentement des parties contractantes.

La liberté du consentement est la condition même de la validité du contrat. Le Code civil prévoit, à cet égard, des sanctions rigoureuses.

Pour qu'un contrat produise son entier effet, il faut que le consentement soit pleinement libre et pleine-

ment conscient ; il faut que la volonté des parties soit pleinement éclairée. Non seulement la violence, la contrainte, même morales, sont des causes d'annulation, non seulement le dol, c'est-à-dire les manœuvres sciemment exercées par l'une des parties pour tromper l'autre partie sur la nature ou la portée de ses engagements, vicie radicalement le contrat, mais la simple erreur, qui aurait pour conséquence d'entraîner la détermination de l'une des parties, et par là, qui atténuerait la liberté de son consentement, suffira à provoquer l'annulation du contrat.

« En effet, dit M. Planiol (1), la plupart des actes juridiques sont des conventions, c'est-à-dire des accords de volontés entre diverses personnes. »

Ces personnes peuvent fort bien être d'une part un particulier, une maison de commerce, et d'autre part l'Etat, un département, une commune. Précisément les marchés de fournitures sont passés entre l'Etat et des entrepreneurs.

« Pour que le résultat juridique soit obtenu, ajoute M. Planiol, il faut d'abord que la volonté existe. Il faut ensuite qu'elle réunisse certaines qualités en l'absence desquelles on dit qu'elle est viciée, et ne produit que des effets fragiles.

« Pour être pleinement efficace, la volonté doit être

(1) Planiol. — *Traité élémentaire de droit civil*, tome I, page 102.

libre et éclairée. Elle cesse d'être libre si le consentement de l'une des parties est obtenu par la violence. Elle cesse d'être éclairée, si cette partie s'est déterminée par suite d'une erreur.

« La violence est la contrainte exercée sur la volonté d'une personne, soit par la force matérielle, soit par des menaces, pour le déterminer à consentir à un acte juridique.

« La violence ne détruit pas le consentement. Elle lui enlève seulement sa liberté. Celui qui se détermine sous l'empire de la crainte, à conclure un contrat qu'il n'accepterait pas dans un autre moment, choisit le moindre des deux maux qui le menacent.

« Il consent, puisqu'il préfère se résigner au contrat que de s'exposer à la mort ou à un autre danger: « Qui malvult, vult », disaient les Romains, mais son consentement est vicié, et le contrat peut être annulé.

Ainsi, quand le consentement est vicié, le contrat ou l'acte juridique se forme néanmoins. Il existe et produit ses effets, mais la partie qui n'a pas agi dans la plénitude de sa liberté, soit qu'elle ait été violentée, soit qu'elle se soit ou qu'elle ait été trompée, a le droit de faire annuler l'acte qu'elle a fait.

Dès lors, comment admettre avec M. Ferrand, que la réquisition militaire soit un « contrat forcé ».

Ces deux mots jurent d'être accouplés. Ils se contredisent l'un l'autre.

Une telle qualification, en effet, ne correspond à au-

cune réalité juridique. Le contrat naît d'un accord de volontés. Et lorsque cet accord existe, il faut encore qu'il soit pleinement libre et éclairé.

Est-ce le cas en matière de réquisitions militaires ?

Un beau jour, une troupe arrive dans un village. Le commandant ordonne au maire, ou même, dans certains cas, directement aux habitants, de loger ses hommes, par exemple.

En vertu de cet ordre, le maire répartit entre les habitants, le logement des soldats.

Si le maire refuse d'obéir, ou si les habitants font preuve de mauvaise volonté, qu'arrive-t-il ?

D'abord l'exécution de la réquisition sera assurée *manu militari*.

En effet, nous verrons que l'article 21 de la loi du 3 juillet 1877, stipule qu' « en cas de mauvais vouloir, le recouvrement des prestations sera assuré par la force ».

A cet effet, l'article 105 du décret du 26 octobre 1883, sur le service des armées en campagne, prescrit qu' « on fait visiter les maisons par des groupes d'hommes choisis, commandés par des officiers ou sous-officiers ».

Mais ce n'est pas tout. L'habitant qui ne défère pas à l'ordre qui lui est imposé, commet une contravention prévue par l'article 471, alinéa 15, du Code pénal, et peut être traduit devant le tribunal de simple police, s'il s'agit d'une réquisition de logement au can-

tonnement, devant le tribunal correctionnel, s'il s'agit de toute autre réquisition. Il sera frappé, aux termes de l'article 21, d'une amende qui peut s'élever au double de la valeur de la prestation requise.

Mais s'il s'agit de réquisitions personnelles, en temps de guerre, les pénalités sont infiniment plus graves. Les récalcitrants sont traduits devant le Conseil de guerre et peuvent être condamnés à une peine de six jours à cinq ans de prison.

Quant au maire, intermédiaire légal entre l'autorité militaire requérante et les contribuables, s'il n'obéit pas à l'ordre de réquisition, il sera passible d'une amende de 25 à 100 francs, aux termes de ce même article 21.

C'est sous la menace de ces pénalités, que l'autorité militaire remet au maire l'ordre de réquisition.

C'est sous la menace du tribunal de simple police, du tribunal correctionnel, ou du Conseil de guerre, que cet ordre est transmis aux habitants.

Le « contrat » naît donc avec la perspective de l'amende ou de la prison.

Juridiquement, il y a là une violence nettement caractérisée. C'est un contrat forcé, donc un contrat vicié.

D'ailleurs les termes mêmes dont se servent la loi, les décrets, les circulaires, concernant les réquisitions militaires, sont caractéristiques. On parle *d'ordre* de

réquisition ; on *impose* des prestations, on *frappe* une localité.

Il ne nous paraît donc pas possible d'admettre, comme le propose M. Ferrand, que la réquisition militaire soit un « contrat forcé ».

Pour les mêmes raisons nous croyons que la réquisition militaire ne peut être, comme le dit M. Hauriou : « un contrat *sui generis* », ni, comme l'affirme subsidiairement M. Ferrand, « un contrat innommé ».

Nous croyons qu'il faut écarter complètement la notion de contrat à propos des réquisitions militaires, parce que l'essence même du contrat : l'accord des volontés librement exprimées, fait défaut.

Quelle est dès lors la nature juridique de la réquisition militaire ?

M. Berthélémy admet qu'elle est une expropriation (1) : « Quels biens peuvent être expropriés ? Théoriquement, il n'y a pas de distinction à faire. Aucune propriété ne doit échapper à l'expropriation quand cette mesure est réclamée par l'intérêt général.

« Sauf exceptions, elle ne s'applique pas aux meubles.

« Je signale deux cas d'expropriation des meubles, prévus et réglés par des lois spéciales. On les trouve dans la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions mili-

(1) H. Berthélémy. — *Traité élémentaire de Droit administratif*.

taires, et dans la loi du 21 juillet 1881 sur les épizooties.

La loi du 3 mai 1841 règle seulement l'expropriation des droits immobiliers. »

Telle est également l'opinion de M. le général de Cissey, ministre de la Guerre, lors de la discussion de la loi du 3 juillet 1877. L'exposé des motifs de la loi déclare en effet (1) : « La loi ne renferme que les principes.

« Les réquisitions, comme les expropriations, sont une exception au droit commun, une atteinte portée à la propriété en vue de l'intérêt public, quelquefois même du salut public.

« Aussi le législateur a-t-il entouré l'expropriation de toutes les garanties possibles, afin qu'il ne pût résulter de ce droit suprême, qui découle de l'utilité publique, aucun dommage sérieux pour des intérêts respectables.

« Il importe, de même, que le droit de réquisition, qui est encore plus grave, puisqu'il n'est pas précédé de l'indemnité, mais qui est encore plus justifié, puisqu'il s'agit du salut de l'armée, c'est-à-dire du salut public, il importe que ce droit soit défini, limité et réglé dans son application. »

C'est aussi l'avis de M. Condomine (2) : « La loi du

(1) *Journal Officiel*, 15 avril 1876.

(2) Condomine. — *Les réquisitions dans le Droit public*.

3 juillet 1877, est une loi d'expropriation mobilière allant de pair avec la loi de 1841. L'Etat, qui réquisitionne, porte atteinte à la propriété privée. Il exproprie, une indemnité est due au propriétaire dépossédé. Le règlement de cette indemnité peut donner lieu à des contestations qui seront du domaine de la justice. »

Et, en effet, tous les caractères de l'expropriation se retrouvent dans la réquisition militaire.

Tout d'abord, comme l'expropriation, la réquisition militaire est ordonnée au nom de l'Etat, et en vertu de sa souveraineté. A quelque degré de la hiérarchie qu'elle appartienne, l'autorité qui la prescrit ne le fait pas de sa propre initiative, ni en son propre nom.

C'est la Nation qui exproprie. C'est la Nation qui réquisitionne.

En second lieu, comme l'expropriation, la réquisition militaire est faite dans l'intérêt général. Elle porte atteinte aux intérêts, très respectables, de quelques-uns, en vue du bien de tous. La réquisition militaire est vraiment exercée « pour cause d'utilité publique ». Selon l'expression de M. le général de Cissey, elle a ce caractère plus encore que l'expropriation ordinaire, puisqu'il ne s'agit pas seulement de l'utilité publique, mais du « salut public ».

De nos jours, en effet, la guerre nécessite de si formidables concentrations d'hommes, elle exige une telle rapidité, qu'il est impossible à un service d'In-

tendance, si parfait soit-il, de pourvoir à toute heure et en tous lieux, au ravitaillement et à l'approvisionnement des armées.

D'autre part, le succès d'une manœuvre dépend souvent de sa rapidité et de sa soudaineté.

Il faut donc parer aux défaillances inévitables de l'Intendance. A cet égard, la réquisition militaire est un moyen efficace, simple, commode.

Elle présente des avantages considérables, au prix d'inconvénients relativement légers, susceptibles d'ailleurs d'être réduits à leur minimum. Elle joue un rôle capital. L'on peut bien dire qu'elle est exercée en vue du salut public. Elle présente, d'ailleurs, ce caractère même dès le temps de paix.

En effet, de nos jours, la guerre peut se déchaîner en quelques heures : la guerre actuelle en est un exemple saisissant. Il faut donc dès le temps de paix éprouver le fonctionnement du mécanisme jusque dans ses rouages les plus minutieux. C'est pourquoi le législateur a prévu des réquisitions militaires durant les grandes manœuvres.

Il est un troisième caractère qu'il est intéressant d'étudier.

En effet, comme l'expropriation, la réquisition militaire doit être exercée suivant une procédure nettement définie, et donne lieu à une indemnité.

« Dans l'ancien droit, dit M. Berthélémy, il n'y a pas de texte réglementant l'expropriation. Elle est ce-

pendant pratiquée sous le nom de retrait pour cause d'utilité publique.

« On disait retrait, parce qu'elle semblait être l'exercice d'un droit supérieur du souverain, maître de toutes choses. Il fallait deux conditions pour que ce retrait fût exercé : 1° des lettres patentes du roi ; 2° le paiement d'une indemnité fixée par des experts.

« Toutes les lois successives sur l'expropriation vont avoir pour objet de résoudre ces trois questions : « Qui affirmera l'utilité publique ? Qui prononcera l'expropriation après vérification des conditions exigées ? Qui fixera l'indemnité préalable ? »

« Jusqu'en 1810, l'autorité administrative a pleins pouvoirs pour ces trois actes. Les propriétaires sont trop facilement dépossédés. Napoléon fait modifier la règle : la loi du 3 mars 1810 réserve au chef de l'Etat le pouvoir de déclarer l'utilité publique, à l'autorité judiciaire le soin de prononcer l'expropriation et de fixer l'indemnité.

« La loi du 7 juillet 1833 modifie le système. L'autorité judiciaire continuera à prononcer l'expropriation, mais elle ne jouera plus ici que le rôle de gardienne des formes. Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se partageront suivant l'importance des travaux à exécuter, le droit de déclarer l'utilité publique. L'indemnité préalable sera fixée par un jury composé de propriétaires et dirigé par un membre du tribunal.

« La loi actuellement en vigueur, est une réédition

de la loi de 1833, sauf que la procédure est simplifiée.

« L'utilité publique est déclarée par une loi ou un décret.

« L'expropriation est prononcée par le tribunal.

« L'indemnité est fixée par un jury. »

De même, la loi du 3 juillet 1877 est, pour les réquisitions militaires, ce qu'est, en matière d'expropriation, la loi du 3 mai 1841.

« Il n'existait, dit M. le général de Cissey, que des mesures exceptionnelles, extraordinaires ; presque toujours édictées dans un moment de crise ou de révolution, et empreintes de la précipitation que peut seule motiver l'époque troublée où elles avaient été rendues.

« Il était facile de reconnaître, sur ce point, la supériorité de la législation allemande...

« Il y avait un grand intérêt à créer en France une législation analogue, préparée avec réflexion et maturité, donnant aux citoyens des garanties pour le respect de leurs droits, et permettant ainsi à l'armée, même en temps ordinaire, et à raison même de ces garanties, d'obtenir un concours efficace, si l'utilité s'en faisait sentir. »

Cette législation détermine les cas où il y aura lieu à réquisition, les autorités qui les ordonneront, celles qui les exerceront. Enfin elle précise tous les détails de l'indemnisation.

« Les formes de la réquisition militaire, dit M. Hau-

riou, ne sont pas les mêmes que celles de l'expropriation. »

En effet, la nécessité de la réquisition est laissée à l'appréciation de l'autorité militaire, tandis que l'utilité de l'expropriation est constatée par une loi ou un décret.

Le législateur se contente de déterminer les époques où les réquisitions pourront être exercées.

De même, alors que l'expropriation est prononcée par le tribunal, la réquisition est ordonnée par le général d'armée, le général commandant de corps d'armée, les chefs de services ou les chefs de détachements, selon les cas.

Enfin, alors que l'indemnité, en cas d'expropriation est fixée par un jury, en cas de réquisition elle est laissée à l'appréciation de l'Intendance après avis d'une commission.

Les formes sont donc sensiblement différentes. Mais elles ne changent rien aux principes.

L'essentiel est qu'elles soient déterminées à l'avance, par le législateur, de façon à éviter l'arbitraire.

D'ailleurs, en matière d'expropriation, ces formes, nous venons de le voir, ont varié. Différents systèmes ont été successivement appliqués. Le principe de l'expropriation pour cause d'utilité publique, a-t-il changé ?...

De même, M. Hauriou objecte que les réquisitions portent sur des objets mobiliers...

Mais ce fait change-t-il leur nature juridique ? Nous ne le croyons pas.

« Le droit de requérir, dit, en effet, M. Condomine, n'est autre chose que la faculté pour l'Etat d'exiger d'un particulier, pour le salut public, l'abandon, définitif ou momentané, de sa chose, plus rarement la prestation de services personnels.

« Dans son objet principal et son fondement, la réquisition est une expropriation mobilière. Elle est autorisée par l'article 545 du Code civil, qui ne distingue pas entre les immeubles et les meubles. »

« S'appliquant aux personnes, elle peut être considérée comme une extension des obligations sanctionnées par les lois de recrutement pour la défense de la Patrie. »

D'ailleurs, ainsi que le remarque M. Berthélémy, la réquisition militaire n'est pas le seul cas d'expropriation mobilière. La loi du 21 juillet 1881, sur les épizooties, en fournit un autre exemple.

Enfin, l'on conteste à la réquisition militaire le caractère d'une expropriation, parce que l'indemnité n'est pas préalable.

En effet, l'article 21 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, et l'article 545 du Code civil précisent qu'en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'indemnité sera juste et préalable.

Mais n'est-il pas suffisant que dans l'un et l'autre

cas, le principe de l'indemnité soit proclamé et observé ?

En matière de réquisitions militaires, en effet, il est pratiquement impossible de fixer l'indemnité préalablement à l'exécution de la réquisition.

Or, il faut rechercher moins la lettre que l'esprit de la loi.

Que s'est proposé le législateur de l'article 545 du Code civil ? Donner à la propriété privée le maximum de garanties ; restreindre le plus possible l'exercice du droit redoutable de la puissance publique en matière d'expropriation, empêcher la possibilité d'abus...

Certes les garanties seront plus complètes si l'indemnité est préalable. Mais dans les cas où cette procédure est impossible, il semble bien que le législateur restera fidèle aux principes de la Déclaration des Droits de l'Homme et de l'article 545 en prescrivant, en vue du règlement prompt et équitable de l'indemnité, les mesures les plus strictes.

Ainsi que le dit M. le général de Cissey : « On ne peut, à l'égard des réquisitions, employer les procédés ordinaires de l'expropriation, c'est-à-dire assurer à la personne dépossédée une préalable indemnité, mais si cette indemnité ne peut être préalable, elle peut assurément être juste, et elle doit être prompte.

« Pour cela, il faut de l'ordre. Il faut que la réquisition s'opère régulièrement, et autant que possible

par l'intermédiaire de l'autorité, qui peut seule en faire une répartition équitable, c'est-à-dire par l'autorité municipale.

« Il faut qu'elle soit régulièrement constatée, que le règlement en soit prompt et facile, le paiement assuré dans un bref délai.

« Au lieu de trouver alors les populations craintives et hostiles, on les verra d'elles-mêmes offrir leur concours à l'autorité militaire, et se prêter à toutes ses demandes régulièrement établies, avec une bonne volonté qui en doublera l'efficacité. »

Ainsi donc, il semble bien que les réquisitions militaires ont le caractère de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elles ont la nature juridique d'une expropriation mobilière. Par suite, elles constituent, pour les contribuables qui en sont l'objet, le cas de force majeure ou le cas fortuit, avec toutes leurs conséquences juridiques.

Par là, les réquisitions militaires ont, dans certaines circonstances, des effets civils qu'il est intéressant d'étudier.

SECTION III. — *Effets civils des réquisitions militaires.*

La réquisition militaire produit des effets juridiques, soit entre les parties, soit à l'égard des tiers.

La loi est muette sur ces effets, mais il est possible

de les déterminer par analogie avec la loi sur l'expropriation immobilière, plus sûrement encore par application des principes généraux en considérant la réquisition comme un acte juridique ayant les effets civils d'une vente ou d'un louage.

1° *Entre les parties.* — Entre les parties, c'est-à-dire entre l'Etat requérant et le prestataire dépossédé, il y a transmission de la propriété ou d'une partie de ce droit.

L'Etat, au nom de l'intérêt public, exige, par voie de réquisition, l'abandon définitif de l'objet requis, ou il en réclame seulement l'usage.

Quand la réquisition a pour objet des vivres, des denrées, des fourrages, des choses destinées à la consommation, ou bien encore quand il s'agit de l'acquisition des chevaux et voitures pour la mobilisation, de combustibles et matières grasses pour le service des transports par voie ferrée, il s'établit entre l'administration requérante et le prestataire, un lien de droit analogue à celui qui résulterait d'un contrat de vente, étant bien entendu que la réquisition militaire n'a rien de contractuel.

Quand le but de la réquisition est, au contraire, de fournir à l'autorité l'occupation d'un immeuble pour y loger ou cantonner les troupes, pour y installer une manufacture d'armes, une ambulance, un service quelconque, ou bien encore de procurer à l'armée des

moyens de transport temporaire, l'usage de matériaux, d'outils, de machines pour travaux divers, il se forme entre les parties un lien de droit dont les effets sont semblables à ceux d'un contrat de louage.

L'opération sera le plus souvent un louage de choses, mais elle peut revêtir aussi le caractère d'un louage d'ouvrage et d'industrie ; l'autorité militaire peut requérir des guides, des messagers, des ouvriers pour la construction ou la réparation des routes.

Il pourrait arriver que l'autorité militaire fixât un prix pour les objets réquisitionnés. L'article 48 du décret du 2 août 1877, rendu en exécution de la loi du 3 juillet, afin d'en assurer l'application, prescrit en effet aux commissions d'évaluation d'établir des tarifs qui seront arrêtés par le ministre.

Ces tarifs semblent n'avoir d'autre objet que de servir de base d'appréciation, et il paraît résulter de l'ensemble de la loi qu'ils sont établis postérieurement à la réquisition et à l'insu des prestataires.

En effet, ceux-ci élèvent librement leurs prétentions, fixent chacun le prix qu'ils réclament, déterminent individuellement l'indemnité à laquelle ils prétendent, sans contredire à des offres que l'autorité militaire n'a pas faites.

Mais on peut supposer que des prix moyens ont été portés d'avance à la connaissance des intéressés. Dans ce cas, l'autorité militaire ne pourrait revenir sur ses offres. Elle est liée, à moins qu'il ne soit prouvé que

les objets fournis n'ont pas été conformes aux prévisions du tarif.

Quant aux prestataires, ils sont évidemment recevables à contester l'application d'un règlement, à la confection duquel ils sont demeurés étrangers, l'exécution forcée de la réquisition ne pouvant être considérée comme une acceptation (Conseil d'Etat, 6 juin 1873).

Risque de la chose. — L'Etat, devenu propriétaire, a la chose à ses risques.

Vient-elle à périr ? la perte est pour l'Etat qui n'en devra pas moins payer l'indemnité, alors même que la chose ne lui aurait pas été livrée.

Si nous supposons cependant une réquisition de marchandises qui se vendent au compte, à la mesure, au poids, et que l'indemnité n'a pas été fixée pour les marchandises en bloc, mais doit se déterminer d'après le compte, la mesure, le poids, il faut admettre, pour la réquisition comme pour la vente, que les risques de la chose ne passent à l'Etat requérant, qu'après l'opération de comptage, de mesurage, de pesage. Ce sont les dispositions mêmes de l'article 1585 du Code civil.

D'ailleurs, en raison de l'urgence des circonstances dans lesquelles s'exerceront les réquisitions militaires, la dépossession du prestataire sera presque toujours immédiate, et la question des risques sans intérêt.

Si le propriétaire réquisitionné restait en possession de la chose requise, il serait, d'après l'article 1927 du Code civil, constitué gardien de cette chose, et serait tenu d'apporter à sa garde les soins d'un bon père de famille.

Selon les circonstances, ses obligations seront celles d'un vendeur à terme, d'un dépositaire ordinaire, et même d'un dépositaire nécessaire, car la guerre est un de ces accidents tels qu'un incendie, une ruine, un naufrage, un pillage, dont parle l'article 1949 du Code civil.

L'exproprié devra apporter à la garde de cette chose, les mêmes soins qu'il apporte à la garde des choses qui lui appartiennent.

Cette obligation pourra devenir une cause d'indemnité, si la chose demande des soins et que la garde ne soit d'aucun avantage.

Si, au contraire, la possession de la chose procure quelque avantage au gardien, si c'est un cheval, une vache laitière, dont les soins et la nourriture sont compensés par le travail, le fumier ou le lait, il se sera formé à l'insu des parties, un contrat analogue au contrat dit de cheptel, de l'article 1831.

Des réquisitions de chevaux. — La réquisition de chevaux présente un caractère particulier et remarquable. D'une part, il s'opère entre les parties, un déplacement de propriété. L'Etat acquiert les chevaux

réquisitionnés. D'autre part, le prix est certain, déterminé à l'avance.

Il s'opère donc, lorsque la commission prononce la réquisition, un acte juridique qui produit tous les effets d'une vente.

Notamment, le propriétaire d'un animal requis, a d'ores et déjà un droit acquis au prix fixé. Il pourrait en exiger le paiement en offrant de livrer l'animal requis, ou prétendre à des dommages-intérêts de résiliation.

Mais, dans l'acte juridique qui se forme, apparaît un élément nouveau. En effet, l'article 53 de la loi, dispose que « lorsque l'armée sera replacée sur le pied de paix, les anciens propriétaires des animaux requis pourront les réclamer, sauf restitution intégrale du prix payé, et sous réserve d'aller les prendre à leurs frais au lieu de garnison ».

Mais cette disposition n'est pas autre chose qu'une clause légale de réméré.

L'Etat devient propriétaire sous condition résolutoire. L'exproprié devient créancier du prix, et propriétaire sous condition suspensive.

2° *A l'égard des tiers.* — La réquisition militaire produit aussi des conséquences juridiques à l'égard des tiers, et notamment à l'égard de l'acheteur de bonne foi, du dépositaire, du bailleur.

Acheteur de bonne foi. — Supposons que postérieurement à la réquisition, le propriétaire a vendu et livré les objets requis.

En vertu de l'article 1141, si l'acheteur est de bonne foi, il y a transmission de la propriété à son profit. Mais cette transmission ne lui servira de rien : il sera quand même dépossédé, à raison précisément de son droit de propriété. Aussi faut-il admettre, en pareil cas, la résolution du contrat pour cause de dol.

Supposons maintenant que le propriétaire a vendu l'objet requis, avant la réquisition, mais ne l'a pas livré.

S'il s'agit d'un corps certain, le débiteur est définitivement libéré. C'est le cas, par exemple, d'une réquisition de cheval, de voiture, etc...

S'il s'agit au contraire d'une obligation de quantité, par exemple de denrées, il y aura simplement sursis à l'exécution.

Dépositaire. — La réquisition exerce également une influence sur les obligations du dépositaire.

Contraint de se soumettre à l'autorité, il ne pourra se refuser à livrer l'objet déposé, si cet objet vient à être réquisitionné. Il se trouvera, dès lors, libéré de son obligation.

Si l'Etat le laisse provisoirement en possession, sa détention prend un nouveau caractère. Il est gardien d'objets appartenant à l'Etat, et la livraison qu'il en

ferait au premier propriétaire, pourrait être assimilée à un refus d'obéissance ou à un détournement.

Il resterait simplement à examiner si le dépositaire, qui devait à la chose les mêmes soins qu'à sa propre chose, aurait pu éviter la réquisition.

L'application de ces principes a été faite par plusieurs jugements aux compagnies de chemins de fer, qui avaient dû livrer à l'Etat les approvisionnements qu'elles s'étaient engagées à transporter pour le compte des particuliers. La compagnie n'est responsable vis-à-vis de l'expéditeur, que du prix des marchandises qu'elle a reçu de l'autorité requérante (1).

Au cas de pillage d'une gare par l'ennemi, la compagnie de chemins de fer ne serait responsable des conséquences de ce vol commis avec l'aide de la force armée, que s'il y avait une faute de sa part (2).

Bailleur. — De tous les contrats, le plus usité est celui de louage. C'est aussi un de ceux dont l'application des règles, en cas de réquisition militaire, a été le plus contestée.

L'article 1722 du Code civil prononce la résiliation du bail en cas de destruction de la chose louée, par cas fortuit.

(1) Cassation civile, 15 avril 1873.

(2) Cassation civ., 17 février 1874. Compagnie Ouest contre Lontrel.

Le motif de cette disposition n'est pas dans le fait seul de la destruction, mais aussi dans l'impossibilité qui en résulte pour le locataire d'avoir la jouissance des meubles ou des immeubles loués.

Dans tous les cas où, par suite d'un cas fortuit, le locataire se trouvera dans l'impossibilité de jouir des lieux ou des objets loués, l'article 1722 devra recevoir son application.

Par suite, l'éviction doit être assimilée à la destruction. Le locataire dépossédé, lorsqu'il n'aura encouru aucune responsabilité pour négligence ou pour abus de jouissance, sera libéré de son obligation de payer le prix de location au propriétaire.

Il en sera ainsi lorsque la réquisition militaire le privera de la jouissance des choses louées.

La solution est fort simple en cas de réquisition complète. Mais dans le cas où il y a simplement occupation partielle, où le locataire a pu continuer à habiter une partie de l'immeuble, par exemple, est-il en droit de réclamer du propriétaire une réduction de loyer ?

Sur ce point, la jurisprudence s'est prononcée dans le sens de l'affirmative. Elle a reconnu que l'article 1722 du Code civil s'appliquait, non seulement si l'immeuble loué était détruit, en totalité ou en partie, mais encore dans tous les cas où des événements fortuits mettent le locataire dans une situation équiva-

lente à celle où il se serait trouvé si la destruction s'était produite (1).

Il y a donc lieu à diminution du prix du bail.

D'ailleurs, il restera au propriétaire la faculté d'introduire contre la commune, une demande en indemnité, si la réquisition a été faite dans l'intérêt général.

Mais, à la suite de la réquisition temporaire des objets loués : bâtiments, voitures et autres objets mobiliers, des réparations peuvent être nécessaires.

Il est possible que les dégradations aient un caractère de « fait de guerre » qui ne permette pas de réclamer une indemnité. Il est possible aussi que l'indemnité soit insuffisante.

A qui incombera la charge des réparations ?

Aux termes de l'article 1725 du Code civil, l'action en trouble doit être exclusivement dirigée contre les tiers qui en sont les auteurs, ce qui, dans notre cas, reviendrait souvent à dire que le preneur n'aura aucune action.

Mais cet article ne s'applique que lorsqu'il s'agit de dégâts de peu d'importance et non de troubles prenant un caractère assez grave pour constituer un événement de force majeure. Celui-ci est à la charge du bailleur qui devra supporter les réparations.

Il le devrait, alors même qu'il aurait inséré dans le

(1) Paris, 23 décembre 1871. Affaire Masson. D. P. 1871, 2, 225.

bail une clause par laquelle le bailleur s'obligerait à supporter toutes les réparations, même celles résultant du cas fortuit.

Le cas fortuit, en effet, ne s'entend que des accidents que les parties ont pu prévoir, et nullement de ces faits extraordinaires qui échappent à toute prévision (1).

Enfin, la réquisition peut empêcher un commerçant de continuer son entreprise, en le privant de ses locaux ou des objets de son commerce. On doit la considérer comme un cas de force majeure entraînant la résolution, sans dommages-intérêts, ou sans paiement du dédit stipulé, des contrats de louage passés entre lui et ses employés.

En résumé, entre les parties la réquisition produira, suivant les circonstances, des effets semblables à ceux d'une vente ou d'un louage. A l'égard des tiers, elle sera considérée comme un cas de force majeure, et il appartiendra aux tribunaux de décider si elle rend l'exécution du contrat impossible, et en autorise la résolution, ou si elle modifie seulement les obligations qui en résultent, et en suspend l'exécution.

(1) Cour de Nancy, 7 juillet 1873.

CHAPITRE IV

QUAND ?

Dans quelles circonstances l'autorité militaire est-elle investie du droit de réquisition ?

La loi du 3 juillet 1877 prévoit, à cet égard, trois cas : le cas de mobilisation totale de l'armée, le cas de mobilisation partielle, et le cas de rassemblement de troupes.

L'article premier s'exprime, en effet, en ces termes : « En cas de mobilisation partielle ou totale de l'armée, ou de rassemblement de troupes, le ministre de la guerre détermine l'époque où commence, sur tout ou partie du territoire français, l'obligation de fournir les prestations nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée. »

Nous étudierons chacun de ces trois cas. Nous compléterons cette étude par l'examen des règles spéciales aux grandes manœuvres et aux champs de tir.

Mobilisation totale. — Elle porte sur l'armée entière, avec ses réserves.

En France, la mobilisation totale n'est ordonnée qu'en vue du cas de guerre.

Pourtant, — la mobilisation qui fut le prélude de la guerre actuelle en est un exemple — il peut se faire que la guerre ne soit pas encore déclarée.

En effet, les événements peuvent prendre un caractère de soudaine gravité. En quelques heures, un conflit devient imminent.

Il se pose alors pour le pays une question de vie ou de mort : celle d'être prêt à l'effroyable éventualité.

Or, il n'existe dans notre législation, aucun texte prévoyant cette situation, qui n'est pas encore la guerre, et qui n'est déjà plus la paix. La vie économique est suspendue. Dans l'attente de la catastrophe, l'industrie et le commerce se trouvent paralysés. Les particuliers se hâtent de prendre leurs dispositions suprêmes, règlent leurs affaires de famille, font leurs derniers préparatifs.

La population se tient prête. Comment le gouvernement resterait-il inactif ?

Pourtant, il manque de moyens légaux.

Il peut, comme en temps de paix, convoquer les réserves par appels individuels. C'est ce que l'on fit dans les derniers jours de juillet 1914.

Mais, — les événements se précipitant, la menace s'accentuant — ce moyen devient insuffisant.

Le gouvernement dispose alors d'une arme décisive : la mobilisation totale. Mais c'est le moyen du temps de guerre.

On y eut recours pourtant, et avec raison, le 1^{er} août

1914. La déclaration de guerre survint seulement le 4.

M. Viviani, président du Conseil, qui prit la responsabilité de cette mesure nécessaire, adressa à la Nation une proclamation précisant que « la mobilisation générale n'est pas la guerre », qu'elle est au contraire « le seul moyen de conserver la paix dans l'honneur ».

Il n'en est pas moins vrai qu'avec la législation actuelle, la mobilisation totale ne peut être ordonnée en France, qu'en cas de certitude de guerre.

En Allemagne, au contraire, elle est prévue comme une mesure normale, régulière, dans le cas de grave tension diplomatique.

C'est ce qu'on appelle, outre-Rhin, « l'état de danger de guerre ».

Précisément, ce fut pour répondre à la proclamation faite en Allemagne à la fin du mois de juillet 1914, de cet état de danger de guerre, et à la mobilisation totale de l'armée allemande qui s'ensuivit, que le gouvernement français eut recours, le 1^{er} août, à l'ordre de mobilisation générale.

Quels sont les effets de l'ordre de mobilisation totale au point de vue des réquisitions militaires ?

L'article premier du décret du 2 août 1877 stipule qu'« en cas de mobilisation totale de l'armée, l'autorité militaire peut user du droit de requérir les prestations nécessaires à l'armée, depuis le jour de la mobilisation, jusqu'au moment où l'armée est remise sur le pied de paix ».

Ainsi, le décret de mobilisation totale confère, *ipso facto*, à l'autorité militaire le droit de réquisition. D'autre part ce droit ne lui sera retiré qu'au jour où cessera la mobilisation.

Cette disposition donne au régime des réquisitions militaires, toute la souplesse nécessaire.

En effet, dès l'ordre de mobilisation totale, à raison précisément de l'extrême gravité des circonstances que cette mobilisation implique, il faut que l'autorité militaire puisse prendre toutes mesures utiles à l'approvisionnement de l'armée.

La guerre est déclarée, ou imminente. Il est essentiel de compléter immédiatement les préparatifs effectués dès le temps de paix. Il faut, sans retard, donner à l'armée tous les moyens de transport utiles à de rapides mouvements. Il faut permettre à l'Intendance de parfaire en hâte ses stocks pour faire face à l'énorme consommation des troupes.

L'obligation d'attendre un décret spécial conférant le droit de réquisition à l'autorité militaire, ne ferait que causer une perte de temps en un moment où les minutes ont une importance capitale. En tous cas, un tel décret est inutile.

D'autre part, la mobilisation totale est suivie d'une concentration des armées suivant le plan de l'état-major. Il est nécessaire que cette concentration soit foudroyante — la guerre actuelle en est une nouvelle démonstration.

Dès lors il est humainement impossible de prévoir, chaque jour, la situation des troupes. D'où la nécessité de recourir immédiatement, sans autorisation spéciale, sans décret nouveau, à la réquisition, pour parer aux défaillances certaines, inévitables de l'Intendance.

Combien cette nécessité apparaîtrait-elle plus impérieuse encore, au cas où la mobilisation totale viendrait à être imposée par une invasion subite, par « une attaque brusquée de l'ennemi » !

— Cette hypothèse fut l'objet d'ardentes polémiques, pas bien lointaines... La violation foudroyante du sol de la Belgique par les armées allemandes, l'a hélas ! bien cruellement confirmée. —

Il faut agir, agir vite. Est-il besoin, dès lors, d'un nouveau décret portant ouverture du droit de réquisition ?

Le législateur a donc sagement agi en prescrivant que le décret de mobilisation totale donnera, sans autre précision, le droit de réquisition à l'autorité militaire.

Il était rationnel, également, de maintenir à l'autorité militaire l'exercice du droit de réquisition aussi longtemps que cela sera nécessaire, c'est-à-dire jusqu'à la fin des hostilités, ou mieux, jusqu'à ce que l'armée ait été remise sur le pied de paix.

Mobilisation partielle. — La mobilisation partielle porte sur un ou plusieurs corps d'armée seulement, ou

sur un ou plusieurs corps de troupes, ou même sur l'un des services de l'armée.

Ainsi, l'on peut considérer comme une mobilisation partielle, la mobilisation de tous les agents et sous-agents des chemins de fer, ordonnée par M. Briand, président du Conseil, lors de la « grève des cheminots » en 1910.

D'une manière générale, la mobilisation partielle est ordonnée en vue de manœuvres ou à titre d'expérience.

C'est ainsi qu'une expérience de mobilisation partielle a été faite au mois de septembre 1887. La loi du 23 juillet 1887 qui l'ordonnait, stipulait que dès la réception de l'ordre de mobilisation, l'autorité militaire se trouverait investie du droit de réquisition sur le territoire de la région désignée. Il s'agissait en l'espèce de la région du premier corps.

Ces réquisitions devaient être exercées dans les conditions prévues par la loi du 3 juillet 1877 pour le cas de guerre.

On voulait se rendre compte du fonctionnement des réquisitions militaires. Cette expérience, d'ailleurs, permit de constater certaines déficiences de détail, qui amenèrent le législateur à réaliser quelques améliorations.

Ainsi les décrets qui prescrivent ces expériences, ou qui ordonnent des manœuvres, fixent en général, les conditions d'exercice du droit de réquisition.

Mais s'ils gardaient le silence à cet égard, si aucune disposition spéciale de l'ordre de mobilisation ne venait réglementer les époques et le mode d'exercice du droit de réquisition, un nouvel arrêté du ministre de la Guerre serait nécessaire pour fixer la date d'ouverture et la date de clôture de ce droit, ainsi que la région où il devra s'exercer et les conditions qui en régleront l'application.

Ce système est donc bien différent du système de la mobilisation totale.

C'est qu'en effet, la situation ne comporte pas les mêmes rigueurs. Il ne s'agit pas de guerre. Aucune invasion n'est à redouter. C'est dans le calme de la paix, qu'une expérience va être réalisée ou des manœuvres effectuées.

Dès lors, il a semblé inutile de mettre en mouvement, sans réglementation particulière, le formidable appareil de nos réquisitions militaires en cas de guerre.

Suivant les circonstances, des prescriptions spéciales seront faites. On restreindra l'application de la loi de 1877 suivant les nécessités de l'expérience, ou des manœuvres entreprises. On modèlera en quelque sorte, les réquisitions militaires sur les besoins de l'heure.

Ce système est plus simple et plus souple. Il semble répondre suffisamment au but qu'il se propose.

Tel n'est pas d'ailleurs le système de la loi allemande.

En Allemagne, en effet, la mobilisation entraîne de droit l'ouverture des réquisitions, et le gouvernement n'intervient que pour les faire cesser. Cette disposition permet de laisser aux grandes manœuvres l'imprévu des opérations de la guerre, et de ne pas obliger l'autorité militaire à faire connaître à l'avance vers quels points seront dirigés les troupes.

En France, le législateur n'a pas cru devoir adopter ce système.

La loi française présente, en effet, des avantages sérieux. Pourtant, il ne serait pas inutile de s'inspirer des principes de la loi allemande, et d'améliorer dans ce sens notre système de réquisitions militaires.

Rassemblement. — Le rassemblement est la réunion de troupes diverses pour satisfaire à des besoins momentanés, pour répondre à des circonstances accidentelles comme un soulèvement, une grève menaçante pour l'ordre public, des troubles, ou encore quelque catastrophe comme une inondation, un incendie.

Un avis du Conseil d'Etat du 9 janvier 1889 indique que « le rassemblement de troupes ne constitue pas le cas de mobilisation totale ou partielle. Il s'entend, soit de la réunion de troupes pour les grandes manœuvres annuelles, soit de toute autre concentration, provo-

quée, non par l'imminence d'une guerre, mais par des circonstances accidentelles, un sinistre, etc... »

Dans le cas de rassemblement, l'époque où commencent et finissent les réquisitions militaires, est fixée par un arrêté du ministre de la Guerre.

C'est en somme le même système qu'en ce qui concerne la mobilisation partielle.

Notons qu'aux termes de circulaires du ministre de la Guerre et du ministre de l'Intérieur en date des 29 août et 31 octobre 1883, il est prescrit que les arrêtés concernant les réquisitions militaires en temps de mobilisation partielle ou de rassemblement, seront affichés dans les communes par les soins des maires.

D'autre part, en cas de mobilisation partielle ou de rassemblement de troupes, les réquisitions militaires ne portent, à moins de stipulations contraires du décret qui les ordonne, que sur les objets prévus dans les cinq premiers paragraphes de l'article 5 de la loi du 3 juillet 1877.

Cet article, en effet, énumère, sans d'ailleurs que l'énumération en soit limitative, en onze paragraphes les prestations soumises aux réquisitions militaires en cas de mobilisation totale.

« Est exigible, dit cet article, par voie de réquisitions, la fourniture des prestations nécessaires à l'armée et qui comprennent notamment :

« 1° Le logement chez l'habitant et le cantonnement pour les hommes et pour les chevaux, mulets et

bestiaux, dans les locaux disponibles, ainsi que les bâtiments nécessaires pour le personnel et le matériel des services de toute nature qui dépendent de l'armée.

« 2° La nourriture journalière des officiers et soldats logés chez l'habitant, conformément à l'usage du pays ;

« 3° Les vivres et le chauffage pour l'armée, les fourrages pour les chevaux, mulets et bestiaux ; la paille de couchage pour les troupes campées ou cantonnées ;

« 4° Les moyens d'attelage et de transport de toute nature, y compris le personnel ;

« 5° Les bateaux ou embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières, lacs et canaux ;

« 6° Les moulins et les fours ;

« 7° Les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction ou la réparation des voies de communication, et, en général, pour l'exécution de tous les travaux militaires ;

« 8° Les guides, les messagers, les conducteurs, ainsi que les ouvriers pour tous les travaux que les différents services de l'armée ont à exécuter ;

« 9° Le traitement des malades ou blessés chez l'habitant ;

« 10° Les objets d'habillement, d'équipement, de campement, de harnachement, d'armement et de couchage, les médicaments et moyens de pansement ;

« 11° Tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire. »

Seules les prestations faisant l'objet des cinq premiers paragraphes de cet article, peuvent être réquisitionnées par l'autorité militaire en cas de rassemblement ou de mobilisation partielle.

En outre, aux termes de ce même article 5, les moyens de transport et embarcations, mentionnés aux paragraphes 4 et 5, suivront un régime différent selon qu'il s'agira d'une mobilisation totale ou d'un rassemblement.

Dans le premier cas, en effet, aucune limitation n'est apportée, quant à la durée, à la réquisition de ces objets.

Dans le second cas, au contraire, la durée de la réquisition ne pourra excéder vingt-quatre heures.

L'on aperçoit aisément la raison de cette disposition. Le législateur a voulu réduire au minimum, les perturbations causées au commerce, à l'industrie, à l'agriculture par la réquisition des moyens de transport ou de navigation. C'est toujours le même souci de sauvegarder, à moins d'une impérieuse nécessité, à moins d'une guerre, les commodités de la vie civile. Ce souci fait honneur au législateur de 1877. Peut-être cependant, est-il quelque peu excessif. Si la guerre a ses nécessités, que nul ne songe à contester, parce que toute contestation serait vaine, la préparation de la guerre a les siennes. Il est sage de les limiter, de les

réduire. Il est louable d'essayer d'en tempérer les applications de façon à rendre moins lourde la gêne qui en résulte pour les affaires. Mais il ne faut pas perdre de vue qu'une expérience, pour être profitable, doit être complète. Il est nécessaire de réaliser, de temps à autre, autant qu'il est possible, les conditions mêmes de la guerre, afin d'éprouver le fonctionnement de tous les rouages du mécanisme de l'armée.

C'est ce qu'a compris la Chambre de 1877. En effet, la réquisition militaire, en cas de rassemblement de troupes, fut vivement combattue. Un député, M. Laisant, dans la séance de la Chambre du 20 février 1877, avait proposé un amendement portant suspension du droit de réquisition en cas de rassemblement (1). « Les moyens dont dispose l'Intendance, disait l'honorable député, sont suffisants. Il ne doit pas y avoir d'imprévu si l'on possède une bonne administration de l'armée. »

A cette théorie, le général Berthaut, ministre de la Guerre, répondit avec raison, « que la guerre se fait aujourd'hui avec une rapidité foudroyante, et qu'il est nécessaire que les troupes apprennent en temps de paix tout ce qu'elles doivent faire en temps de guerre ».

La Chambre donna raison au ministre. Les événements actuels démontrent qu'elle agit sagement. Mais

(1) *Journal Officiel*, 21 février 1877.

elle apporta peut-être trop de restrictions, trop de limitation, à l'exercice de ce droit de réquisition en cas de rassemblement.

Rappelons, d'ailleurs, que le ministre dispose à cet égard d'un pouvoir de limitation, discrétionnaire. En ordonnant la mobilisation partielle, ou le rassemblement, il peut augmenter à son gré, pour l'expérience qu'il prescrit, les restrictions de l'article 5 de la loi de 1877. Il n'a aucun pouvoir dans le sens de l'extension du droit de réquisition. Il a tous les pouvoirs dans le sens de la restriction.

C'est peut-être fâcheux.

Grandes manœuvres. — Les grandes manœuvres sont le cas ordinaire des rassemblements de troupes. Elles sont régies par les règles qui concernent les rassemblements.

A moins de dispositions spéciales du décret qui les ordonne, le droit de réquisition de l'autorité militaire ne peut être ouvert qu'en vertu d'un arrêté ministériel qui fixe le jour où elles commencent, et le jour où elles finissent. En outre, il ne peut s'exercer que sur le logement ou le cantonnement, la nourriture journalière des soldats logés, les vivres et le chauffage, les fourrages, les moyens d'attelage et de transport, les bateaux et embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières et lacs, — ces deux dernières catégories

d'objets ne pouvant être retenues plus de vingt-quatre heures.

Mais des mesures particulières sont prises en ce qui concerne l'indemnisation des contribuables à raison des réquisitions dont ils ont été l'objet durant les grandes manœuvres.

En effet, nous verrons que les réquisitions militaires donnent lieu à des indemnités fixées par l'Intendance après avis, purement consultatif, d'une commission composée, selon l'importance des réquisitions, de trois, cinq, ou sept membres, parmi lesquels deux, trois ou quatre membres civils, désignés par le préfet. La majorité de ces commissions appartient donc à l'élément civil. Ces commissions siègent au chef-lieu de chaque département.

En ce qui concerne les grandes manœuvres, la commission chargée de l'évaluation des indemnités, diffère, sur ces deux derniers points, de la commission des réquisitions en temps de mobilisation totale ou partielle.

D'une part, elle ne siège pas au chef-lieu du département. En effet, aux termes de la loi du 7 avril 1901, portant modification de l'article 54 de la loi du 3 juillet 1877, il est institué une commission d'évaluation des dommages causés par le passage ou le stationnement des troupes pendant les manœuvres, près de chaque corps d'armée ou fraction de corps d'armée opérant isolément.

L'Instruction ministérielle du 1^{er} mai 1897 prévoit la constitution d'une commission toutes les fois que l'effectif de la troupe est égal ou supérieur à une brigade, et que la date d'exécution des manœuvres, fixée par le ministre, est notifiée à l'avance aux populations au moyen d'affiches portant ouverture du droit de réquisition.

D'autre part, à la différence des commissions de réquisitions de la mobilisation, la commission des manœuvres comporte une majorité de membres militaires.

« Lors des manœuvres de fraction de corps, la commission ne se composera en pratique, que de trois membres : un officier désigné par le commandant de corps, le maire de la commune et un expert désigné par le préfet (1). »

Le législateur a pris soin d'éviter toutes surprises pour la population. A cet effet, l'article 106 du décret du 2 août 1877 prescrit, que trois semaines au moins avant l'exécution des manœuvres, les généraux commandant les régions avertiront les préfets des départements intéressés de l'époque et de la durée des manœuvres, et leur feront connaître les localités qui pourront être occupées ou traversées pendant les grandes manœuvres.

De son côté le préfet devra en informer les maires.

(1) Fuzier-Hermann. — *Réquisitions*.

Le maire sera tenu de faire immédiatement publier et afficher dans sa commune l'époque et la durée des manœuvres.

L'article 107 du décret du 2 août 1877 précise en outre que le maire devra inviter les propriétaires des vignes ou des terrains ensemencés ou non récoltés, à les indiquer par un signe apparent.

Enfin, il appartiendra également au maire d'avertir ses administrés que les réclamations à raison des dommages causés au cours des manœuvres devront, sous peine de déchéance, être déposées à la mairie dans les trois jours qui suivent le passage ou le départ des troupes.

Le législateur a prescrit un délai aussi court, sous des sanctions aussi sévères, afin de permettre les vérifications et l'évaluation des dommages. Les contestations se trouveront de la sorte simplifiées, et pourront recevoir une prompt solution.

D'ailleurs, pour faciliter ses opérations, la commission spéciale prévue à l'effet d'évaluer les dommages et de fixer les indemnités, peut reconnaître à l'avance les terrains qui doivent être occupés.

L'article 109 du décret du 2 août 1877 stipule que les commissions devront accompagner les troupes et suivre leurs opérations. Au fur et à mesure de l'exécution des manœuvres, elles devront se rendre successivement dans les localités qui ont été traversées ou

occupées, en prévenant à l'avance les maires du jour de leur passage.

Les maires en aviseront les habitants qui ont formulé des réclamations.

La commission recevra leurs explications, entendra les observations du maire, procédera à toutes vérifications utiles, et fixera le chiffre de l'indemnité.

Si le réclamant accepte la somme proposée, elle lui sera versée séance tenante.

Dans le cas contraire, un procès-verbal sera dressé où devront être mentionnées toutes les indications utiles à l'évaluation du dommage. Un extrait du procès-verbal sera remis au juge de paix ou au tribunal appelé à connaître de la contestation.

Mais le législateur a pris des précautions particulières. Il a imposé aux réclamants qui n'ont pas accepté séance tenante, l'offre de la commission, le temps de la réflexion.

Le refus formulé en présence de la commission n'est pas définitif. Le contribuable mécontent pourra tout à son aise peser le pour et le contre. Il appréciera les avantages d'une acceptation immédiate, les inconvénients d'une contestation. Quinze jours lui sont impartis à cet effet, à dater d'une mise en demeure d'avoir à accepter ou à refuser, qui lui sera notifiée par le maire.

En outre, s'il persiste dans ses exigences, s'il estime, après quinze jours de réflexion, que les offres de

l'autorité militaire ne correspondent pas au dommage qu'il a subi, il devra, avant l'expiration de ce délai de quinzaine, formuler son refus par écrit et le motiver.

Tel est le système.

Il présente l'avantage, selon le mot du général Bertaut, de familiariser les troupes avec les réquisitions, qui seront, en temps de guerre, le moyen normal d'approvisionnement. En même temps, il évite, tandis que la nécessité ne s'en fait pas sentir, les inconvénients les plus graves des réquisitions militaires. Seules, certaines prestations sont exigibles. En outre la population est prévenue à l'avance et peut prendre toutes dispositions utiles. Enfin le règlement des indemnités est simple et rapide.

Nous avons vu qu'à cet égard, la loi allemande a systématiquement négligé toutes ces précautions. Aussi bien, notre système pêche-t-il peut-être par quelque exagération. Il est extrêmement difficile en temps de paix, alors que la guerre n'apparaît que comme un vain épouvantail, de concilier les nécessités de la préparation militaire et les commodités de la population civile.

L'effroyable guerre de l'heure présente apportera sans doute bien des enseignements.

Champs de tir. — Les exercices de tir effectués par les troupes dans les terrains réservés à cet effet, peuvent porter préjudice aux propriétaires des terrains avoisinants. En effet, d'abord il se peut que des dé-

gâts matériels y soient causés par les projectiles. Si minutieuses que soient les précautions prises, on ne peut éviter que des balles ou des obus ne viennent à s'égarer.

Mais ce préjudice résulte d'ordinaire de la privation de jouissance pendant la durée du tir.

Cette privation peut être totale, en ce sens qu'il est interdit de pénétrer dans la propriété privée voisine du champ de tir ou du polygone. Elle peut être partielle, c'est-à-dire se réduire à une gêne, à raison des projectiles égarés ou simplement du bruit causé par les exercices de tir.

Il ne s'agit donc pas de réquisitions proprement dites. Pourtant, le législateur a estimé que la question des dommages causés par le voisinage des polygones et champs de tir, était intimement liée à la question des réquisitions militaires.

En effet, la loi du 17 avril 1901 a ajouté à la loi du 3 juillet 1877, un article 54 *bis* traitant des « indemnités à allouer en cas de dommages causés soit par dégâts matériels, soit par privation de jouissance, aux propriétés privées interdites aux habitants à l'occasion des exercices de tir ».

Avant cette loi, le principe de l'indemnité était déjà reconnu. La jurisprudence se montrait très stricte à cet égard.

C'est ainsi qu'il a été jugé que « la chute de projectiles provenant d'un polygone militaire, sur des terres

voisines, constitue un dommage dont l'Etat doit la réparation » (1).

De même un arrêt du Conseil d'Etat en date du 24 février 1893 déclara que « le propriétaire de terrains voisins d'un polygone militaire, a droit à une indemnité pour les terrains où sont tombés des projectiles et qui ont dû être évacués par ordre de l'autorité militaire, à différentes reprises, les revenus des propriétaires ayant diminué par suite de ces difficultés d'exploitation » (2).

Ce principe fut à nouveau affirmé par un arrêt du Conseil d'Etat du 29 avril 1898, aux termes duquel « un propriétaire a droit à une indemnité si la chute des projectiles, sans avoir causé de détérioration, a eu pour effet de rendre plus difficile l'exploitation de la propriété et d'en diminuer par suite les revenus » (3).

Ce même arrêt portait en outre que « cette indemnité est due, même pour des années postérieures pendant lesquelles aucune chute de projectiles ne s'est produite sur la propriété, si les exercices de tir ont continué dans les mêmes emplacements, inspirant les mêmes craintes aux ouvriers employés à la culture et prolongeant le trouble de la jouissance de la propriété ».

(1) Conseil d'Etat, 29 janvier 1892. S. 93, 3, 154.

(2) Sirey, 1895, 3, 5.

(3) Sirey, 1900, 3, 40.

Le principe était donc bien posé. Mais les indemnités étaient fixées arbitrairement par voie administrative.

Contre cet acte administratif il n'y avait qu'un recours, le même pour tous les actes administratifs : le recours au Conseil d'Etat.

Ce système ne laissait pas que de présenter de graves inconvénients.

La loi du 17 avril 1901 vint heureusement l'améliorer.

En effet, désormais les indemnités relatives aux dommages causés par le voisinage des champs de tir, sont réglées suivant les principes mêmes de la loi de 1877 sur les réquisitions militaires. Elles sont fixées par des commissions spéciales, dont la composition d'ailleurs, varie suivant qu'il s'agit de champs de tir permanents ou temporaires.

A cet égard, la loi de 1901 complète les articles 114 et 115 du décret du 2 août 1877.

Pour chaque champ de tir il est constitué une commission permanente comprenant, outre plusieurs membres militaires, un membre civil nommé pour un an par le préfet.

La commission reconnaît, dès sa constitution, les terrains compris dans une certaine zone avoisinant le champ de tir ou le polygone. Elle se rend compte de leur valeur, de la nature des cultures, de la production moyenne.

A part la composition de la commission spéciale, les règles suivies sont exactement les mêmes qu'en ce qui concerne les réquisitions des grandes manœuvres.

Les demandes d'indemnité doivent, à peine de déchéance, être déposées à la mairie dans les trois jours qui suivent, soit chaque exercice de tir isolé, soit chaque série d'exercices de tir, selon l'avis donné par l'autorité militaire aux maires des communes. Les maires préviennent les intéressés, et transmettent à la commission un état individuel mentionnant la date de la réclamation, la nature du dommage et la somme réclamée.

La commission se transporte alors successivement sur les terrains des réclamants après avoir prévenu les maires de son passage.

Si le réclamant accepte l'offre de la commission, l'indemnité lui est versée sur-le-champ.

En cas de non acceptation immédiate, il doit dans un délai de quinze jours à dater d'une mise en demeure spéciale, déposer à la mairie son refus écrit et motivé. La contestation sera alors introduite et jugée comme en matière de réquisitions proprement dites.

La loi de 1901 a donc purement et simplement repris, en cette matière, le système de la loi de 1877.

Mais elle a, en outre, conféré à l'autorité militaire, des pouvoirs qui accentuent encore l'analogie avec les réquisitions.

En effet, la loi du 17 avril 1901 permet à l'autorité

militaire, pour l'exécution des exercices de tir, d'occuper momentanément des propriétés privées, à l'exception des habitations, ou d'en interdire l'accès à toutes personnes, et à tous bestiaux, bêtes de trait, de charge ou de monture.

Cette interdiction est sanctionnée par les peines prévues à l'article 471, alinéa 15, du Code pénal.

C'est en somme, un droit de réquisition. L'on conçoit dès lors, que le législateur ait assimilé la condition des propriétés voisines des champs de tir ou des polygones, à celle des objets réquisitionnés. Les exercices de tir, comme les exercices de mobilisation, sont effectués en vue de la préparation de la guerre, c'est-à-dire dans un but de salut public. Il est légitime que l'autorité militaire soit investie en vue des nécessités des exercices de tir, des mêmes droits qui lui sont reconnus en vue des nécessités de la mobilisation.

CHAPITRE V

quoi ?

Sur quels objets peuvent porter les réquisitions militaires ?

L'article 5 de la loi du 3 juillet 1877, après en avoir donné une énumération qui n'est nullement limitative, et dont le caractère est purement énonciatif, indique dans son paragraphe final : « Est exigible par voie de réquisitions, la fourniture des prestations nécessaires à l'armée et qui comprennent notamment :11° : Tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'autorité militaire. »

En fait, par conséquent, l'autorité militaire reste juge d'apprécier quelles sont les prestations dont la réquisition peut être imposée par elle. Il suffit qu'elle les trouve nécessitées par l'intérêt de l'armée.

C'est un pouvoir quasi-discrétionnaire qui lui est ainsi conféré par la loi.

Il était impossible, en effet, au législateur d'énumérer toutes les prestations pouvant faire l'objet de réquisitions militaires.

Selon les circonstances, selon les populations, selon

les régions, selon les nécessités du moment, ces prestations peuvent varier à l'infini.

D'autre part, la loi ne peut que poser les principes. Il ne lui appartient pas d'entrer dans tous les détails d'application. En l'espèce d'ailleurs, ces détails sont impossibles à préciser.

Il fallait donc se reposer sur l'autorité militaire compétente, du soin de dire les besoins des troupes et les prestations nécessaires à la satisfaction de ces besoins.

En procédant autrement, le législateur aurait risqué de commettre une absurdité, car il est absurde de vouloir prévoir ce qui est imprévisible, il est absurde de vouloir réglementer jusque dans les détails les plus minutieux, l'exercice d'un droit dont la caractéristique est d'être imposé par la seule nécessité, et de varier avec les événements, avec les besoins des troupes, avec les ressources des régions traversées, avec le climat, avec la température, avec les mœurs des habitants.

Le droit de réquisition militaire n'étant, comme nous avons essayé de le démontrer, que la consécration légale d'une nécessité de la guerre, doit se plier à toutes les circonstances, à tous les besoins de la guerre. La loi doit laisser à l'exercice de ce droit, la plus grande souplesse, précisément pour mieux éviter les abus.

Or, seul, le général en chef, ou le général d'armée,

ou même, en certains cas, le commandant d'une troupe isolée, peut connaître les besoins de l'armée ou de la troupe, et les conditions dans lesquelles ces besoins peuvent recevoir satisfaction.

Mais, en même temps que la loi investissait l'autorité militaire d'un droit illimité, d'un pouvoir discrétionnaire, elle prenait des précautions contre l'abus de ce pouvoir.

Nous verrons, en effet, que l'article 24 de la loi du 3 juillet 1877 prévoit de sévères pénalités à l'encontre des requérants qui exercent des réquisitions abusives.

Ainsi, l'article 5 de la loi n'a nullement entendu faire l'énumération stricte des prestations exigibles par voie de réquisition.

Cette énumération est cependant précieuse, par les indications qu'elle apporte, par les précisions qu'elle fournit.

Il convient d'en examiner successivement les dix articles.

SECTION I. — *Logement et cantonnement.*

La charge du logement est la plus ancienne des obligations imposées à la population civile au profit de l'armée.

Pendant longtemps, les gens de guerre furent logés normalement chez l'habitant.

Ce n'est qu'après des vexations nombreuses et des plaintes vaines, que les contribuables, de plus en plus incommodés par suite de l'augmentation croissante de l'armée nationale, offrirent de payer une contribution proportionnelle pour servir à l'édification de casernes (1). — Nous avons vu, à cet égard, les efforts déjà tentés par Richelieu, et les mesures prises sous Louis XV. —

Les communes élevèrent alors des bâtiments spécialement affectés aux soldats, et le logement chez l'habitant ne fut plus qu'une servitude accidentelle.

Mais les nécessités de la guerre moderne, qui obligent à mettre en mouvement, dans un temps restreint, des masses considérables d'hommes et de chevaux, les concentrations opérées lors des grandes manœuvres, le passage de nombreuses colonnes sur un point donné, peuvent en rendre encore l'usage nécessaire.

Le logement peut être dû :

1° Aux troupes de passage.

2° Aux troupes détachées.

3° Même aux troupes qui tiennent garnison dans une place, si les bâtiments militaires sont insuffisants.

Les dispositions du titre III de la loi du 3 juillet 1877, qui règlent la matière, sont, en grande partie,

(1) Arrêt du Conseil, 14 janvier 1692. *Anciennes lois françaises*, tome 20, page 117.

empruntées à la loi du 10 juillet 1791, développées par le règlement du 23 mai 1792.

Elles consacrent toutefois une importante innovation, en donnant une existence légale au cantonnement.

Il y a, en effet, une différence entre le logement et le cantonnement.

Aux termes de l'article 8 de la loi du 3 juillet 1877, le logement des troupes, en station, ou en marche, chez l'habitant, est l'installation, faute de casernement spécial, des hommes, des animaux et du matériel, dans les parties des maisons, écuries, remises ou abris des particuliers, reconnues, à la suite d'un recensement, comme pouvant être affectées à cet usage, et fixées en proportion des ressources de chaque particulier ; les conditions d'installation afférentes aux militaires de chaque grade, aux animaux et au matériel, étant d'ailleurs déterminées par les règlements en vigueur.

Au contraire, le cantonnement des troupes, en station ou en marche, est l'installation des hommes, des animaux et du matériel, dans les maisons, établissements, écuries, bâtiments ou abris de toute nature, appartenant, soit aux particuliers, soit aux communes ou aux départements, soit à l'Etat, sans qu'il soit tenu compte des conditions d'installation attribuées, en ce qui concerne le logement défini ci-dessus, aux militaires de chaque grade, aux animaux et au matériel,

mais en utilisant, dans la mesure du nécessaire, la contenance des locaux, sous la réserve toutefois que les propriétaires ou détenteurs conservent toujours le logement qui leur est indispensable. »

Cette double définition marque nettement les traits respectifs du logement et du cantonnement.

En ce qui concerne le cantonnement, on ne peut tenir compte des conditions d'installation différentes pour les militaires de chaque grade, les chevaux et le matériel. Granges, hangars, écuries, tous les lieux couverts sont utilisés aussi bien pour les animaux que pour les hommes, aussi bien pour les officiers que pour les simples soldats. Tandis que le soldat logé a droit « à un lit avec place au feu », et « à la chandelle », le soldat cantonné n'a droit qu'à un abri.

L'usage du cantonnement devient de jour en jour plus fréquent, par suite du nombre considérable de forces que la guerre ou la mobilisation obligent à grouper sur des espaces restreints.

Le cantonnement s'adapte mieux aux nécessités de la guerre. Il est plus simple. Il est plus expéditif. Il comporte aussi moins de commodités, moins de confort — partant, moins de relâchement dans la discipline. Il permet surtout de concentrer plus de troupes dans des étendues moindres. Enfin il apporte moins de gêne à la population. Ce dernier avantage est évidemment très secondaire au point de vue militaire. Il convient cependant de le signaler.

C'est pourquoi, de plus en plus, le logement chez l'habitant tend à faire place au cantonnement.

Pourtant le logement des troupes chez les particuliers trouve encore ses applications. « Il est de principe, dit M. Pillet, que l'on peut loger cinq à six hommes par feu, ou en cas de nécessité, jusqu'au même nombre d'hommes par habitant (1).

Aux termes de l'article 5 de la loi du 3 juillet 1877, et en cas d'insuffisance des bâtiments militaires destinés au logement des troupes dans les places de guerre ou les villes de garnison, il y est suppléé au moyen de maisons ou d'établissements loués par les municipalités, reconnus et acceptés par l'autorité militaire, ou au moyen du logement des officiers et des hommes de troupe chez l'habitant. Cette disposition est également applicable à la fourniture des magasins et des écuries. Le logement est fourni de la même manière, à défaut de bâtiments militaires, dans les villes, villages, hameaux et maisons isolées, aux troupes détachées ou cantonnées, ainsi qu'aux troupes de passage et aux militaires isolés.

Comment cette prestation du logement ou du cantonnement des troupes, est-elle répartie entre les habitants ?

Tout d'abord il est nécessaire que l'autorité mili-

(1) Pillet. — *Manuel de Droit international public*, tome II, page 49.

taire connaisse très exactement les ressources en abris couverts dont disposent toutes les localités de France, et plus particulièrement les localités des régions voisines des frontières. L'état des disponibilités des communes quant au logement et au cantonnement des troupes présente un intérêt de premier ordre au point de vue des mouvements des armées. « Je gagne mes victoires avec les jambes de mes soldats », disait Napoléon. Encore est-il indispensable d'assurer aux armées le repos nécessaire pour fournir l'effort qu'on leur demande.

Or, en cas de manœuvres, et surtout en cas de guerre, il faut éviter les à-coups. Il faut, autant qu'il est possible, tout prévoir et tout régler. Pour entreprendre une manœuvre, pour exécuter une marche, pour fixer les étapes, il est nécessaire de savoir d'une façon précise, quels effectifs pourront recevoir et abriter les localités qui se trouvent dans la zone des opérations.

Les Allemands se rendaient bien compte de l'importance de ces renseignements. La guerre actuelle nous a révélés qu'à cet égard leur service d'espionnage n'avait rien négligé, ce qui a permis aux armées d'invasion de répartir méthodiquement, avec ordre et précision, leurs troupes et leurs chevaux dans les localités où elles ont fait étape.

L'article 10 de la loi du 3 juillet 1870 a prévu le recensement périodique de tous les logements, établis-

sements, hangars, écuries et abris, que les habitants peuvent fournir le cas échéant pour le logement ou le cantonnement des troupes.

Le système établi à cet effet par le législateur de 1877, présente de grandes analogies avec le système de recensement en matière de réquisitions de chevaux et voitures.

Le recensement prévu par l'article 10, est effectué par les maires.

Aux termes de l'article 23 du décret du 2 août 1877, ceux-ci établissent tous les trois ans, sur des modèles qui leur sont fournis par l'autorité militaire, un état des ressources de la commune au point de vue du logement et du cantonnement des troupes.

Cet état doit mentionner le plus exactement possible :

1° Le nombre de chambres et de lits qui peuvent être affectés au logement des officiers.

2° Le nombre d'hommes de troupe qui peuvent être logés chez l'habitant à raison d'un lit par sous-officier, et d'un lit ou d'un matelas pour deux soldats.

3° Le nombre de chevaux qui peuvent être abrités dans les remises, hangars et écuries.

4° Le nombre d'hommes qui pourront être cantonnés dans les maisons, établissements, écuries, hangars, ateliers, cafés, bâtiments ou abris de toute nature appartenant soit à l'Etat, soit aux communes, soit au département, soit aux particuliers, ceux-ci se réservant

naturellement toutes les chambres et locaux nécessaires à leur habitations personnelle, le logement de leurs animaux, de leurs denrées et marchandises.

Ces états, dressés par les maires, sont transmis par les préfets à l'autorité militaire.

Cette opération est renouvelée tous les trois ans. Mais, entre ces époques, le ministre de la Guerre peut en ordonner la revision. Dans ce cas, les officiers chargés de cette mission, se transportent dans chaque commune après avoir averti les maires de la date de leur passage, et procèdent à la vérification des mentions portées par les maires.

L'état des disponibilités de la commune au point de vue du logement et du cantonnement des troupes, ainsi établi, il est procédé par les soins du maire de la commune, assisté du conseil municipal, à la confection d'un tableau indicatif des ressources de chaque maison.

Les habitants portés sur ce tableau, s'ils viennent par suite de transformations apportées dans leurs bâtiments, à se trouver dans l'impossibilité de fournir, au point de vue du logement ou du cantonnement, les prestations que leur attribue le tableau, doivent en aviser la municipalité.

Il a été jugé, en effet, que « ce n'est pas à l'autorité municipale de s'assurer, avant de répartir les troupes dont la commune doit assurer le logement ou le can-

tonnement, si les habitants sont toujours en état de recevoir le même nombre d'hommes (1).

Ainsi, l'autorité militaire connaît, par un recensement périodique, constamment tenu à jour, quels sont les effectifs qu'elle pourra loger dans chaque commune. Cela facilitera singulièrement les opérations militaires. Grâce à ces mesures, les troupes pourront trouver rapidement, sans pertes de temps, sans tâtonnements, sans difficultés, le gîte dont elles ont besoin.

Mais, aux termes de l'article 11 de la loi du 3 juillet 1877, l'autorité militaire devra avertir les municipalités du jour de l'arrivée des troupes.

Le législateur a voulu mettre la population en mesure de prendre toutes dispositions utiles. C'est peut-être un excès de précautions.

Il va sans dire que cette prescription du législateur de 1877 ne sera applicable que dans les cas où ce sera possible. Tel ne sera pas le cas, par exemple, de la guerre. Il arrivera fréquemment, qu'en raison de l'extrême urgence des opérations, de la rapidité, de la soudaineté de la concentration ou des mouvements des troupes, il sera impossible de prévenir les maires.

Comment les prestations de logement ou de cantonnement vont-elles être réparties entre les habitants de la commune ?

C'est l'autorité municipale qui assurera cette répar-

(1) Cass., 11 février 1853. Sirey, 1853, 1, 667.

tition, en délivrant aux hommes des billets de logement.

Pour faciliter le rassemblement, elle devra, conformément à l'article 11 de la loi, s'efforcer de réunir dans le même quartier, les hommes et les chevaux appartenant aux mêmes unités constituées.

Les décisions de l'autorité municipale sont sans appel. Il faut, en effet, aller vite. Toute perte de temps aurait de graves inconvénients.

Aussi, la jurisprudence a-t-elle affirmé, sans jamais s'être démentie, que tout habitant qui ne défère pas à l'invitation qui lui est faite de loger des militaires, commet une contravention prévue par l'article 471, alinéa 15, du Code pénal, et peut être poursuivi devant le tribunal de simple police (1).

Notons que cette contravention existe quand bien même, et c'est le cas général, aucun arrêté n'aurait été pris par le maire. La simple présentation du billet de logement délivré à la troupe par le maire, suffit. La jurisprudence est constante à cet égard (2).

L'obligation de fournir le logement, conformément à la répartition effectuée par l'autorité municipale, est générale, quelles que soient les fonctions ou qualités des contribuables. L'article 12 de la loi, reproduisant les dispositions du décret de 1792, enjoint aux

(1) Cassation, 14 mars 1834. Sirey, 1834, 1, 440.

(2) Cassation, 10 sept. 1836. Sirey, 1837, 1, 508.

municipalités de ne faire aucune distinction de personnes.

Il était loin d'en être ainsi dans la législation ancienne, et les ordonnances contenaient une longue énumération de privilégiés, ce qui faisait dire pompeusement à l'un des auteurs de l'Encyclopédie (1) : « Si à l'exemple de Platon ou de Thomas Morus, j'osais créer une république, je ménagerais dans chacun des palais du souverain et dans les hôtels des grands et des ministres, un appartement simple mais commode, sur la porte duquel on lirait : « Aux défenseurs de la Patrie ». La cabane du manœuvre et la chaumière du laboureur seraient les seuls endroits où l'on ne trouverait point de logement pour les militaires. »

Dans le système de la loi de 1877, le logement ou le cantonnement constitue une charge inhérente aux maisons. Cette charge incombe donc à tous ceux qui y ont un droit d'habitation, dans la proportion de ce droit. Il importe peu que l'habitation soit, ou non, réelle. Si donc une personne possède une maison, ou un logement, où elle ne réside que quelques semaines par an, elle est tenue quand même du logement ou du cantonnement des troupes, dans la proportion de l'importance de sa maison, ou de son logement.

(1) Article militaire, tome III, page 212. Cité par Condamine.

Les étrangers sont tenus de cette prestation au même titre que les Français. En fait, il existe de nombreuses conventions diplomatiques aux termes desquelles les sujets des pays signataires sont exemptés en France de toutes réquisitions militaires.

C'est le cas des nationaux des pays suivants :

- 1° Allemagne. — Article 11 du traité de Francfort ;
- 2° Argentine. — Traité du 29 octobre 1840, article 5 ;
- 3° Brésil. — Traité du 8 janvier 1826, article 6 ;
- 4° Chili. — Traité du 15 septembre 1846, article 3 ;
- 5° Espagne. — Traité du 6 février 1882, article 4 ;
- 6° Angleterre. — Traité du 28 février 1882, article 4 ;
- 7° Mexique. — Traité du 27 novembre 1886, art. 4 ;
- 8° Russie. — Traité du 1^{er} avril 1874, article 4 ;
- 9° Suisse. — Traité du 23 février 1882, article 6.

Ces actes diplomatiques ne dispensent pas seulement les nationaux des pays énoncés, du logement et du cantonnement des troupes. Ils portent dispense de toutes les réquisitions militaires.

Autrement dit, la loi de 1877 ne s'applique pas à cette catégorie d'étrangers résidant en France.

Ce régime se justifie par la clause de réciprocité. Nous remarquerons cependant que nos nationaux à l'étranger sont infiniment moins nombreux que les étrangers en France.

Il est peut-être fâcheux que tant d'étrangers jouissent, au point de vue des réquisitions militaires, d'un

tel régime de faveur. C'est un des aspects, et non des moins intéressants, du problème de la situation des étrangers résidant en France, vis-à-vis de la loi française.

Lorsque l'effectif d'une troupe de passage dépasse les ressources de la commune, au point de vue du logement ou du cantonnement, qui fera la répartition de l'excédent entre les localités avoisinantes ?

D'après l'article 113 du règlement du 20 juillet 1824, dont les dispositions n'ont pas été annulées par la loi du 3 juillet 1877, lorsque les troupes en marche ne peuvent être logées en totalité dans le gîte d'étape fixé par l'autorité militaire, le maire de ce gîte d'étape doit autant que possible, placer des détachements en avant ou à la hauteur du gîte principal. Ce devoir imposé au maire du gîte principal par le règlement de 1824, implique le droit de désigner les localités voisines qui doivent recevoir une fraction de la troupe. En cas de difficultés, c'est le préfet qui doit faire la répartition.

Mais, dans la pratique, il importe précisément d'éviter ces difficultés. Il faut prévenir les pertes de temps incompatibles avec la nécessité de pourvoir sans retard au logement des troupes de passage.

Aussi les instructions en vigueur, et notamment la circulaire du 28 avril 1853, prescrivent-elles à l'autorité militaire de faire connaître aux préfets, les jours d'arrivée dans chaque gîte et l'effectif à loger. C'est

donc aux préfets, et par délégation aux sous-préfets, qu'il appartient de désigner, s'il y a lieu, les communes voisines du gîte principal, qui doivent concourir au logement des troupes.

Donc, c'est à l'autorité municipale seule qu'incombe le soin de répartir, entre les habitants, le logement ou le cantonnement de la troupe de passage dans la localité. Elle doit veiller à ce que cette prestation soit répartie également entre les habitants, en proportion de l'importance des locaux habités par chacun.

La loi admet toutefois certaines exemptions.

En effet, aux termes de l'article 12 de la loi du 3 juillet 1877 : « Sont dispensés de fournir le logement dans leur domicile les détenteurs de caisses publiques déposées dans ledit domicile, les veuves et filles vivant seules, et les communautés religieuses de femmes.

Le législateur n'a pas voulu aggraver la responsabilité des détenteurs de caisses publiques, dont les caisses se trouvent à leur domicile. D'où la première exemption de l'article 12.

Il n'est pas utile d'insister sur les raisons de convenue qui ont inspiré au législateur la seconde exemption.

Signalons qu'une circulaire ministérielle du 31 mai 1887 a étendu cette exemption aux écoles normales d'institutrices et à tous lycées, collèges et pensionnats de jeunes filles.

Mais les exemptions prévues par l'article 12 de la

loi ne dégrèvent pas les contribuables qui en sont l'objet, de la charge qui incombe aux autres habitants. En effet, les dépositaires de caisses publiques et les femmes seules, sont tenus de fournir le logement chez d'autres habitants, avec lesquels ils prendront des arrangements, à défaut de quoi il y sera pourvu à leurs frais, par les soins de la municipalité.

A ce sujet, il a été jugé, par un arrêt de la Cour de cassation en date du 3 février 1888 (1), que « l'article 12 de la loi du 3 juillet 1877, en autorisant les détenteurs de caisses publiques et autres personnes dispensées du logement à domicile des militaires, à les loger chez d'autres habitants, leur a accordé une simple faculté, et non imposé une obligation, dont elles pourraient être d'ailleurs dans l'impossibilité de procurer l'exécution ; que le principe est celui de la dispense, sous la condition de supporter les frais de logement fourni d'office, à défaut des habitants, par la municipalité.

« Que, par suite, lorsque le dispensé, sur la représentation du billet de logement, refuse de loger les militaires à son domicile, et qu'il ne s'est pas mis en mesure de fournir sans délai le logement chez d'autres habitants, la municipalité a le devoir, comme elle a aussi le droit, de procurer immédiatement et d'office, le logement aux frais du dispensé, mais, dans ce cas, le dispensé ne faisant qu'user d'un droit en se

(1) Sirey, 1888, 1, 447.

bornant à refuser le logement en nature, ne commet aucune contravention. »

Quelques années après, d'ailleurs, un arrêt de la Cour de cassation créait une jurisprudence en sens contraire. En effet, par un arrêt en date du 20 mai 1892 (1), la Cour de cassation déclara que « si l'article 12 de la loi du 3 juillet 1877 dispense les femmes veuves vivant seules de fournir le logement aux militaires, dans leur propre domicile, c'est à la condition pour elles d'y suppléer, en fournissant le logement en nature chez d'autres habitants, avec lesquels elles doivent personnellement prendre des arrangements à cet effet..

Qu' « elles ne peuvent, sans commettre une contravention passible des peines édictées par l'article 21 de ladite loi, se borner à s'en remettre à la municipalité du soin d'assurer, même à leurs frais, le logement requis. »

Depuis 1892, la jurisprudence s'est maintenue en ce sens.

Ainsi les deux catégories de personnes, dispensées par l'article 12 de la loi, de fournir en leur domicile, le logement aux troupes requérantes, sont tenues, sous peine de commettre une contravention, de fournir ce logement chez d'autres habitants avec lesquels elles devront, elles-mêmes, prendre des arrangements.

(1) Sirey, 1892, 1, 432.

Si l'on remarque que les contribuables ordinaires, tenus du logement, peuvent, avec l'autorisation de la municipalité, se dispenser de recevoir les militaires à leur domicile en leur procurant le gîte à l'hôtel ou à l'auberge, à leurs frais, on constate que la portée de l'article 12 est singulièrement restreinte depuis la jurisprudence créée en 1892.

D'autre part, l'article 12 de la loi du 3 juillet 1877, stipule que les officiers et les fonctionnaires militaires, dans leur garnison, ne logeront pas les troupes dans le logement militaire qui leur sera fourni en nature, et, lorsqu'ils seront logés en dehors des bâtiments militaires, ils ne seront tenus de fournir le logement aux troupes qu'autant que celui qu'ils occuperont excédera la proportion affectée à leur grade ou à leur emploi.

Enfin, cet article ajoute : « Les officiers en garnison dans le lieu de leur habitation ordinaire seront tenus de fournir le logement dans leur domicile, comme les autres habitants.

C'est donc un nouveau cas d'exemption que prévoit l'article 12. Il est vrai, qu'en pratique, puisque les officiers ne logent jamais à la caserne, cette exemption n'est que partielle. Elle ne s'applique qu'aux locaux affectés au grade de l'officier. Ainsi le logement d'un officier, en dehors des bâtiments militaires, comprend théoriquement deux parties : l'une, réglementaire, celle qui correspond à son grade, échappe à toute ré-

quisition ; l'autre, l'excédent, non réglementaire, subit la loi commune.

D'ailleurs un décret du 23 novembre 1886, précise que « les officiers et les fonctionnaires militaires logés à leurs frais dans leur garnison ou résidence, ne sont tenus de fournir le logement aux troupes qu'autant que le logement qu'ils occupent excède, quant au nombre de pièces, celui qui serait affecté à leur grade ou à leur emploi dans les bâtiments de l'Etat.

« Sur l'état des ressources, les maires ne tiennent compte que de la partie du logement qui excède le nombre de pièces affecté au grade où à l'emploi, d'après les règlements militaires.

« Les détenteurs de caisses publiques déposées dans leur domicile, les veuves et filles vivant seules, et les communautés religieuses de femmes, les officiers et fonctionnaires militaires logés, à leurs frais, dans leur garnison ou résidence, ne sont tenus de fournir le cantonnement que dans les dépendances de leur domicile qui peuvent être complètement séparées des locaux occupés pour l'habitation. Sur l'état des ressources pour le cantonnement, les maires ne tiennent compte que de ces dépendances. »

Ainsi l'article 12 de la loi de 1877, interprété par la Cour de cassation, a précisé les obligations des détenteurs de caisse publiques et des femmes seules, en matière de logement de troupes. Le décret du 23 novembre 1886, en même temps qu'il s'occupait de l'obli-

gation du logement pour les officiers habitant hors des bâtiments de l'Etat, précisa les droits des « exemptés » de l'article 12 de la loi du 3 juillet 1877, en ce qui concerne le cantonnement des troupes.

Il y a lieu maintenant de rechercher dans quelles conditions sera imposée l'obligation du logement des troupes, au domicile des absents.

La loi a pris, à l'égard des absents, des mesures de protection, qui se justifient d'autant plus qu'en temps de guerre, par exemple, ou même en cas de mobilisation partielle, l'absence peut être due au départ du chef de famille pour l'armée.

Le législateur a exigé que le domicile des absents fût respecté, hors le cas d'absolue nécessité. Au cas où il deviendrait absolument indispensable d'utiliser les locaux de l'absent, il a prescrit des précautions particulières.

En effet, aux termes de l'article 13 de la loi du 3 juillet 1877, le maire ne pourra envahir le domicile des absents que dans un seul cas : la guerre.

Dans toutes les autres circonstances, il devra se borner à pourvoir, aux frais de l'absent, au logement des soldats affectés à la maison inhabitée. Il enverra ces derniers, par exemple, à l'auberge, ou à l'hôtel.

C'est ainsi qu'un jugement du tribunal de Bourges, en date du 28 novembre 1889 (1), décide que « se rend

(1) Sirey, 1890, 2, 211.

coupable du délit de violation de domicile, le maire qui, pour loger des troupes qui prennent part aux grandes manœuvres, fait ouvrir par un serrurier à ce requis, la porte de la maison d'un habitant absent.

Dans le même sens, un jugement du tribunal de Marmers, en date du 14 mai 1898 (1), dispose que : « le droit de réquisition pour le logement des troupes ne peut, sauf le cas de mobilisation, s'exercer dans une commune, sur les immeubles possédés par un propriétaire absent momentanément ; que, dès lors, le maire qui, au mépris de cette disposition, fait ouvrir de force un immeuble dans ces conditions pour y faire cantonner des troupes, est passible, à raison de cette violation de domicile, de dommages-intérêts vis-à-vis du propriétaire. »

Comment va se régler le logement auquel il a été pourvu d'office par le maire, soit aux frais des « exemptés » de l'article 12, soit aux frais des habitants absents de l'article 13 ?

Dans chacun de ces cas, le maire prendra un arrêté motivé, fixant la somme à payer. Cet arrêté sera notifié aux intéressés, et le recouvrement sera effectué comme en matière de contributions directes.

En cas de dégâts ou de dommages causés par les troupes logées ou cantonnées, les habitants qui en

(1) Sirey, 1899, 2, 178.

sont victimes, ont droit à une indemnité, à raison du préjudice qu'ils subissent.

Ils devront adresser leur réclamation, par l'intermédiaire de la municipalité, au commandant de la troupe : avant le départ de la troupe, en temps de guerre ; trois heures au plus tard après ce départ, en temps de paix. Ces délais sont imposés à peine de déchéance. Il est nécessaire en effet, d'abord de pouvoir faire une évaluation exacte des dommages causés, ensuite d'éviter d'interminables contestations à propos de dégâts souvent insignifiants.

En temps de paix, un officier est laissé spécialement dans la localité, après le départ de la troupe, pour recevoir et examiner les réclamations des propriétaires lésés, et leur donner une solution immédiate.

Les habitants devront donc se hâter dès qu'ils connaîtront le jour et l'heure du départ de la troupe, de vérifier si des dommages leur ont été causés par les soldats logés ou cantonnés chez eux.

En temps de guerre, ou en cas de départ soudain des troupes, si aucun officier n'est resté dans la localité à l'effet de régler les réclamations, tout réclamant qui n'a pu formuler sa plainte avant le départ de la troupe, devra s'adresser, dans les trois heures de ce départ, au juge de paix, dans les chefs-lieux de cantons, au maire, dans les autres localités.

Le juge de paix ou le maire procèdera à la vérifi-

cation immédiate des dommages signalés, et en dressera procès-verbal.

Ce procès-verbal servira au plaignant pour faire valoir ses droits comme en matière de réquisitions ordinaires.

Ajoutons enfin, qu'aux termes de l'article 13 de la loi du 3 juillet 1877, les habitants requis de loger des militaires dans leur habitations, ne pourront être expulsés de la chambre ou du lit où ils ont l'habitude de coucher.

C'est là une pratique fort ancienne. On la trouve déjà en ces termes dans l'ordonnance de Louis XII de 1514 : « Défend le Roy, qu'en faisant le logis des gens de guerre, on en puisse déloger l'hôte ni l'hôtesse de la chambre où ils auront accoutumé de coucher (1). »

Le législateur a voulu sauvegarder les habitudes des habitants, et leur éviter, le plus possible, une gêne pénible. Mais il va de soi, surtout en temps de guerre, que si les nécessités militaires rendent impossible l'observation de cette prescription, il devra être passé outre. C'est ce qui aura lieu dans le cas, par exemple, où l'on devra utiliser les lits pour des blessés ou des malades.

De même, des difficultés pourront se présenter si l'habitant ne possède qu'une seule pièce. C'est le cas, par exemple, de la plupart des habitations, en Chine.

(1) Condomine. — *Les Réquisitions dans le Droit public.*

De ce fait, pendant la campagne de Chine, nos troupes durent prendre garde de heurter les mœurs de la population.

Il appartiendra alors à l'autorité militaire, de concert avec les autorités civiles locales, de rechercher les moyens de concilier les besoins des troupes, avec les habitudes et les mœurs de la population.

SECTION II. — *Autres prestations.*

1° *Nourriture des officiers et soldats logés chez l'habitant.* — La loi allemande prévoit par des dispositions minutieuses, les denrées que peuvent exiger les militaires logeant chez l'habitant.

Mais, comme le faisait remarquer le rapporteur à la Chambre, de la loi de 1877, M. le baron Reille : « Il semble bien difficile d'entrer dans une réglementation aussi minutieuse que celle de la loi allemande, et de prévoir, par une disposition détaillée la fourniture qui devra être faite aux officiers et aux soldats. »

Il est nécessaire, en effet, de conserver à la loi le caractère de généralité qui fait sa souplesse. Il est nécessaire aussi de laisser à l'autorité militaire la plus large liberté d'appréciation, en ce qui concerne les besoins des troupes et la satisfaction de ces besoins.

C'est pourquoi la loi française se borne à dire que

le soldat logé chez l'habitant, partagera l'ordinaire de son hôte « suivant l'usage du pays ».

Ainsi se trouve suffisamment précisé et limité le droit de réquisitions quant à la nourriture des troupes logées ou cantonnées chez l'habitant.

Ce droit aura pour effet de ménager, en vue des opérations ultérieures, les vivres individuels des soldats, et les approvisionnements de l'armée. Pour cela il suffit, que durant le logement ou le cantonnement, les soldats trouvent leur nourriture chez l'habitant. D'ailleurs ce droit, dont l'exercice sera habituel en temps de guerre, trouvera également son application en temps de paix.

Ainsi que le dit M. le baron Reille « après des marches forcées qui amèneront tardivement des troupes dans une localité, lorsque les soldats, fatigués, ne pourront eux-mêmes avoir le temps de faire la soupe et de préparer leurs aliments, il y aura urgence à recourir pour ce soin aux habitants ».

Mais cette réquisition de nourriture ne devra, en aucun cas, imposer à l'habitant un sacrifice supérieur à celui qu'il accepte pour sa propre nourriture. Il serait abusif d'exiger d'un pauvre paysan dont l'ordinaire se borne à des pommes de terre et à du lard, un repas copieux.

Aussi bien il serait, dans bien des cas, impossible aux habitants, de trouver les denrées qu'exigeraient les troupes. On ne peut raisonnablement leur deman-

der que ce qu'ils ont coutume de préparer pour leurs propres repas.

D'ailleurs cette réquisition de nourriture n'est pas autre chose qu'une « réquisition d'hospitalité ». Or, l'on satisfait à la loi de l'hospitalité lorsque l'on partage ce que l'on a.

« Le citoyen, lit-on dans le rapport de la loi, comprendra, comme le soldat, les devoirs qu'impose à chacun d'eux l'hospitalité ; le premier offrira place à sa table; le second donnera en échange, la portion de ses vivres qu'il a emportée, et le repas ne cessera pas d'être un repas de famille. »

D'autre part, la nourriture chez l'habitant est une des manières, pour une armée d'invasion, de « vivre sur le pays ». Ce procédé qui fut si remarquablement appliqué par les armées allemandes en 1870, à l'imitation des armées napoléoniennes, et grâce auquel les marches étonnantes sur Berlin, après Iéna, sur Paris après Metz, purent être accomplies, avait été abandonné en France après Napoléon. On semble y être revenu de nos jours.

En effet, les instructions ministérielles du 30 août 1885 sur l'alimentation en temps de guerre et du 12 avril 1889 sur les officiers d'approvisionnement, prescrivent de recourir le plus possible à la nourriture chez l'habitant.

« La nourriture chez l'habitant, dit la circulaire du 31 août 1885, est commode et pratique, quand le can-

tonnement est large, le pays riche ou peuplé. Il assure la liberté des mouvements, n'exige aucun préparatif, permet d'échelonner les convois, améliore et varie l'alimentation, utilise les aliments de toute nature et dispense les troupes des corvées. »

Cette circulaire prévoit que les troupes logées chez l'habitant pourront, pour se conformer à l'usage du pays, demander, au lieu des aliments réglementaires non usités dans la région ou la localité, des aliments dits de substitution.

C'est l'application de la règle posée par l'article 12 du décret du 2 août 1877 prescrivant que la nourriture chez l'habitant sera conforme à l'usage du pays.

Enfin, signalons une dernière disposition de cette même Instruction ministérielle de 1885 : « La nourriture demandée à l'habitant, dit-elle, devra le plus souvent, être associée à une distribution régulière de pain, prélevée sur les convois régimentaires. Cette mesure, outre qu'elle allège l'habitant, permet de renouveler le pain des convois. »

Quant à l'indemnité due aux habitants, à raison de cette réquisition de nourriture, elle est fixée par journée d'homme ou de cheval par le général en chef ou les commandants de corps d'armée.

2° *Vivres et chauffage ; fourrages ; paille de couchage.* — Ces objets seront fréquemment demandés aux habitants par voie de réquisitions militaires, soit

qu'il s'agisse de simples manœuvres, soit surtout qu'il s'agisse de la guerre.

« Assurément, dit M. Ferrand (1), il vaudrait mieux pouvoir recourir aux achats amiables pour se procurer sur le pays les denrées dont on a besoin. Ce serait plus avantageux pour les habitants et plus équitable, parce que la propriété privée serait pleinement respectée.

« L'armée y gagnerait aussi. Les achats suivis de paiement immédiat, attirent les denrées, facilitent la réunion des approvisionnements.

« Les Allemands reconnurent en 1870-71 la supériorité des achats sur les réquisitions. Le général de Manteuffel prescrivit le 4 novembre 1870, après la capitulation de Metz, pour la marche vers Paris : « En route on n'entreprendra pas de réquisitions de vivres. Par contre l'achat des denrées est autorisé. »

« De même le prince Frédéric-Charles, en prévision des besoins qui pourraient se présenter, invita, dès le mois de novembre 1870, les corps d'armée à garnir leurs caisses de guerre afin qu'on pût acheter au comptant tout ce que l'administration ne pourrait fournir. De son côté l'Intendance fit afficher dans les communes françaises placées sur la route de l'armée, les prix qui seraient payés pour les différentes denrées (2).

(1) Ferrand. — *Des réquisitions militaires.*

(2) *Revue militaire de l'étranger*, 1^{er} semestre 1874, page 61.
Cité par M. Ferrand.

De même, « lorsqu'à la fin de novembre 1870, la deuxième armée allemande organisa des marchés dans la Beauce, au nord d'Orléans, les hauts prix offerts provoquèrent l'envie de vendre.

« On vit soudain que ce n'étaient pas les provisions qui manquaient, mais les sacs pour les mettre. C'est dans des rideaux cousus ensemble, dans des housses de meubles, des draps de lit, dans des caisses et des paniers que les paysans apportaient l'avoine dont l'armée avait besoin, et finalement l'offre fut si forte, qu'il en résulta une baisse de prix (1). »

Mais dans la plupart des cas, ou bien les troupes manqueront d'argent pour faire ces achats, ou bien la population fera preuve de mauvaise volonté.

C'est pourquoi la réquisition militaire prévaudra nécessairement sur les achats.

Ainsi, la réquisition de vivres sera la plus fréquente. Elle est le moyen essentiel d'approvisionnement pour la subsistance des armées en campagne.

En effet, les modes d'approvisionnement peuvent se ramener à deux principaux, que l'on a coutume de désigner par les expressions : vivre sur le pays, vivre sur les convois.

« Vivre sur le pays », c'est faire vivre les hommes directement et au jour le jour, au moyen des ressour-

(1) Général von der Goltz. — *La nation armée*, page 437.
Cité par M. Ferrand.

ces locales du théâtre des opérations, sans utiliser les provisions mobiles que l'armée traîne à sa suite, en se donnant la faculté de les reléguer à l'arrière.

Ce procédé rend d'inappréciables services en campagne. Il facilita les victoires des campagnes de la Révolution et du début de l'Empire.

« Abandonnés par nous, ces principes de la grande guerre ne furent pas perdus pour la Prusse.

« En 1866, l'armée prussienne dans sa guerre avec l'Autriche, remit en pratique, sur une vaste échelle, le système de Napoléon. Il faut rappeler la marche, après Sadowa, de l'armée du prince Frédéric-Charles qui quittait le 7 juillet les bords de l'Elbe, et arrivait le 20 juillet, à deux jours de marche de Vienne. En moins de quinze jours, elle avait accompli une marche étonnante de l'Elbe sur le Danube, de plus de trois cents kilomètres.

« Les armées allemandes ont donné de nouveaux exemples, aussi étonnants, en 1870. Du 26 août au 1^{er} septembre, l'armée du prince royal, de deux cent cinquante mille hommes, marchait sur Sedan. En six jours, elle parcourait plus de cent kilomètres (1). »

Remarquons que ce mode d'approvisionnement serait impossible, avec la guerre de tranchées d'aujourd'hui.

(1) Intendant Baratier. — L'art de ravitailler les grandes armées, *Journal des Sciences militaires*, décembre 1872. Cité par M. Ferrand.

d'hui. Des armées considérables s'immobilisent l'une l'autre, dans la même région, pendant des mois. Elles ne peuvent évidemment « vivre sur le pays ».

Alors intervient le second système :

« Vivre sur ses convois », c'est créer et rassembler des approvisionnements de toute nature et les faire mouvoir derrière soi, de façon à y puiser régulièrement tout ce qui est nécessaire à l'armée, sans que celle-ci ait à se préoccuper de se pourvoir elle-même.

Mais ce système a le grand inconvénient d'alourdir la marche, alors que l'intérêt stratégique obligerait à débarrasser les colonnes de la présence des convois. Les armées ont parfois un intérêt capital à effectuer des mouvements rapides et soudains.

C'est ainsi que les troupes françaises, alourdies et gênées par leurs convois pendant la campagne d'Italie de 1859, ne purent compléter leurs victoires de Magenta et de Solférino par une poursuite qui eut amené l'anéantissement de l'armée autrichienne.

Les instructions ministérielles de 1885, 1889, 1890, semblent reconnaître au premier système d'approvisionnement des armées, toute son importance.

Il n'est pas douteux que nos armées en feront un large usage, dès que la guerre de tranchées aura fait place à la guerre de manœuvres en rase campagne.

Aux termes de l'article 13 du décret du 2 août 1877, l'officier qui réquisitionne dans une commune, des fournitures en vivres, denrées ou fourrages, pour la

nourriture des troupes et des chevaux, doit mentionner sur la réquisition la quantité de rations requises et la quotité de la ration réglementaire.

Le règlement du 22 août 1890, prévoit le cas, où en raison d'une extrême nécessité, les troupes pourront être contraintes de requérir les récoltes sur pied. Dans ce cas le rendement probable des récoltes sera, en vertu de l'article 63 de ce règlement, évalué contradictoirement par la municipalité et le sous-intendant militaire. Ce sont les troupes elles-mêmes qui feront la récolte.

Quant à la réquisition de paille de couchage, elle donnera lieu à une indemnité qui sera fixée en tenant compte de la paille laissée sur les lieux.

3° *Moyens d'attelage et de transport.* — Les moyens de transport jouent un rôle considérable en campagne.

Il ne suffit pas, en effet, de se procurer des approvisionnements. Il faut les faire parvenir aux troupes. De même il faut assurer le ravitaillement en munitions de l'artillerie, de l'infanterie. Etant donnée l'effroyable consommation d'obus, de shrapnells, d'explosifs, de balles, d'une guerre comme celle de l'heure présente, ces transports de munitions sont essentiels.

De même pour l'évacuation des blessés et des malades, d'innombrables voitures et attelages sont nécessaires.

Il est vrai que les corps de troupes sont munis d'équipages réguliers. Dès le temps de paix, le train des équipages est une organisation considérable. Mais en temps de guerre, les besoins sont tels, qu'il est absolument indispensable de compléter les équipages militaires par le moyen de la réquisition.

Cette réquisition s'exerce soit pour la constitution de nouveaux corps d'équipages, permanents, incorporés à l'armée dès la mobilisation totale, soit au contraire pour des transports temporaires, d'une durée de quelques jours.

Les premières forment l'objet du titre VIII de la loi du 3 juillet 1877. Les secondes sont visées par le paragraphe 4 de l'article 5.

M. le général de Cissey, ministre de la Guerre, précisait cette distinction dans l'exposé des motifs de la loi.

« Les moyens de transport, disait-il, qui composent les convois destinés à marcher avec les corps d'armée, sont appelés à subir toutes les vicissitudes de la guerre, et probablement à ne jamais revenir à leurs propriétaires. Les équipages sont d'ailleurs toujours confiés à des conducteurs militaires. La réquisition qui les concerne n'a pas pour objet un service momentané. C'est une véritable acquisition. »

Au contraire « lorsqu'il s'agit d'organiser des convois de ravitaillement, les règles ordinaires des réquisitions sont parfaitement suffisantes, puisqu'elles per-

mettent à l'autorité militaire de requérir, là où elle se trouve, les voitures nécessaires aux transports militaires, voitures qui exécutent ainsi un voyage généralement fort court et sont ensuite renvoyées à leurs propriétaires ».

Ainsi, tandis que les réquisitions de chevaux et voitures du titre VIII de la loi, sont de véritables acquisitions (nous les étudierons dans un prochain chapitre), les réquisitions de l'article 5 sont essentiellement temporaires et de très courte durée.

En second lieu, alors que dans le premier cas, les voitures font partie intégrante des équipages militaires, ont des conducteurs militaires, dans le second cas elle sont conduites par leurs propriétaires, et en vertu de l'article 19 du décret du 2 août 1877, ceux-ci auront droit à la nourriture pendant toute la durée de la réquisition.

En raison de la gêne causée à l'agriculture, au commerce, par ces réquisitions de transports, elles ne devront pas dépasser quelques jours. Hors le cas de guerre, elles ne pourront excéder vingt-quatre heures.

Devant suppléer à l'insuffisance des moyens de transport réguliers de l'armée, répondant à un besoin immédiat soit pour le ravitaillement en munitions, soit pour les approvisionnements en vivres, soit encore pour le transport de blessés ou de malades, ces réquisitions porteront, à la condition d'être très courtes, aussi bien sur les chevaux et voitures, que sur les

bateaux et embarcations des voies fluviales, des canaux ou des lacs.

— Les réquisitions de bateaux dans les eaux maritimes n'entrent pas dans le cadre de notre étude. —

L'article 14 du décret du 2 août 1877 prescrit que si la réquisition des chevaux, voitures ou harnais, doit durer plus de cinq jours, il est procédé, avant la prise de possession, à une estimation contradictoire faite par l'officier requérant et le maire.

En cas de perte des chevaux ou voitures, ou en cas de dommages causés à ces objets au cours de la réquisition, il est stipulé dans l'article 15 du décret que « le chef du détachement ou convoi doit délivrer au conducteur un certificat constatant le fait. Il y joint son appréciation des causes du dommage, et si l'estimation préalable n'a pas eu lieu, une évaluation de la perte subie. »

Ce certificat servira de titre au propriétaire lésé en vue de l'indemnisation du préjudice causé.

Mais il fallait prévoir le cas de mauvaise volonté ou de négligence du chef du convoi. L'article 16 du décret, porte, qu'en cas de refus par ce dernier de délivrer le certificat mentionné à l'article 15 « le conducteur des chevaux et voitures, égarés ou endommagés, devra s'adresser immédiatement au juge de paix, ou à défaut, au maire de la commune, pour en faire constater les causes et la valeur. »

En ce qui concerne les bateaux et embarcations sur

les fleuves, rivières, lacs et canaux, l'estimation contradictoire prévue pour les chevaux et voitures réquisitionnés en vue d'un transport d'une durée supérieure à cinq jours, sera également établie. Mais la durée de voyage devra, aux termes de l'article 17 du décret, être supérieure à huit jours.

On ne s'explique pas très bien cette différence de durée entre les deux cas. Sans doute le législateur a-t-il voulu marquer la différence d'usure entre les moyens de transport par terre et les moyens de transport par eau.

Notons que l'article 17 englobe, dans la même énumération les réquisitions « *d'outils, matériaux, machines, bateaux, embarcations en dehors des eaux maritimes* ».

Bien souvent, par la force des choses, ces outils, machines et matériaux seront gardés définitivement par l'armée, de sorte que la réquisition équivaut à une véritable acquisition. Les matériaux seront travaillés, transformés. Les outils et machines seront emportés ou conservés.

D'ailleurs pour ces objets, une réquisition de longue durée, n'a pas les mêmes inconvénients qu'en ce qui concerne les chevaux et voitures nécessaires à l'agriculture et au commerce.

Ainsi donc, en cette matière, le principe est que ce n'est pas sur la propriété, mais sur l'usage des moyens

de transport, que porte la réquisition, cette réquisition d'ailleurs, devant être de courte durée.

4° *Moulins et fours*. — Ces objets forment l'article 6 de l'énumération.

La réquisition des moulins pourra avoir, en cas de guerre, une grande utilité. Il existe, dans la plupart des places fortes, des moulins militaires, mûs à l'électricité. Mais leur rendement sera évidemment insuffisant pour faire face à la consommation des troupes.

En effet, l'Intendance crée dès le temps de paix, des approvisionnements considérables de farine. Ces approvisionnements sont complétés et renouvelés par des achats.

Mais il peut arriver que ces achats soient impossibles, ou insuffisants. La transformation du blé par les propres soins de l'autorité militaire s'impose alors.

C'est ainsi que, pendant la campagne de Crimée, l'armée russe se trouva, faute de moulins, dans l'impossibilité d'utiliser les énormes stocks de blé qu'elle avait à sa disposition dans la mer d'Azov.

La réquisition des moulins peut s'exercer de deux manières. Tantôt l'autorité militaire imposera au meunier la fabrication d'une quantité déterminée de farine, en lui fournissant le blé. C'est là une véritable réquisition de services personnels.

Tantôt la réquisition portera sur le moulin lui-même. C'est l'autorité militaire elle-même qui fera

usage du moulin. Dans ce cas, l'article 18 du décret du 2 août 1877, stipule que « si la réquisition de moulins a pour objet d'en attribuer temporairement à l'autorité militaire l'usage exclusif, il est procédé avant et après la prise de possession, à une constatation sommaire par l'officier requérant et le maire de la commune ».

La simple comparaison des deux états, permettra la fixation de l'indemnité due au meunier à raison de la réquisition.

Quant aux fours, ils peuvent également faire l'objet d'une réquisition militaire, en cas d'insuffisance des fours militaires vis-à-vis des besoins de l'armée.

En effet, « chaque corps d'armée dispose de vingt-quatre fours roulants de boulangerie de campagne, placés, durant les stationnements, sous la direction de son intendant, et sous celle du service des étapes, dans les autres cas.

« Leur rendement normal en station est de 38.400 rations. Lorsque la boulangerie se déplace, ce rendement est diminué de moitié pour la journée de marche. Le service des étapes possède en outre, un certain nombre de fours en tôle qui permettent d'augmenter la fabrication. Grâce à ces divers moyens, l'armée aura du pain en suffisance sans être obligée de recourir aux fours de boulangeries locales, des fermes et des ménages, autrement que pour se procurer un appoint ou pour parer à des circonstances imprévues. Les res-

sources que la réquisition des fours locaux peut alors procurer sont des plus utiles, notamment dans les localités où les ménages ont conservé l'usage de cuire le pain (1). »

5° *Guides, messages, ouvriers.* — Le paragraphe 8 de l'article 5 ne vise plus des réquisitions d'objets matériels, mais des réquisitions personnelles.

L'autorité militaire impose à certaines catégories de citoyens, des services personnels. Les guides, les messagers, les conducteurs sont tenus sur l'ordre qui leur en est fait, de se mettre à la disposition du commandant d'armée ou de détachement. De même « les ouvriers, pour tous les travaux que les différents services de l'armée ont à exécuter ».

La légitimité de ces réquisitions de services personnels est universellement admise, en ce qui concerne surtout les citoyens d'un Etat vis-à-vis de l'armée nationale.

Nous aurons à examiner les restrictions qui doivent être apportées à l'exercice de ce droit à l'étranger.

Sur le territoire national, dans la mesure où la nécessité les impose, les réquisitions de services personnels sont aussi légitimes que les réquisitions d'objets matériels.

En effet, l'accomplissement des travaux et des actes

(1) Ferrand. Ouvrage cité.

indispensables à la bonne exécution des divers services de l'armée en temps de guerre, ne pourrait avoir lieu si on employait seulement les troupes, les ouvriers militaires et les hommes des services auxiliaires, dont le nombre, si élevé qu'il soit, ne peut être cependant illimité.

« Le besoin de ne pas s'encombrer, la nécessité de ne pas dégarnir les rangs des combattants en affaiblissant la cohésion en même temps que les effectifs, l'obligation de procurer, dans une sage mesure, du repos aux troupes fatiguées et de leur éviter des corvées en vue des efforts ultérieurs à leur demander, l'impossibilité où l'on se trouve, pour empêcher toute perte de temps, d'attendre de l'arrière l'envoi d'un personnel immédiatement nécessaire, enfin, et d'une manière générale, l'insuffisance des moyens dont on dispose, l'intérêt supérieur de l'action et de la sécurité de l'armée occupante, nécessitent et légitiment les réquisitions de services personnels imposés aux habitants (1). »

C'est ainsi que dans les premiers mois de la guerre actuelle, l'autorité militaire ordonna, dans les places fortes et les camps retranchés, la réquisition d'ouvriers civils pour compléter les travaux de défense. A Belfort, notamment, le général gouverneur fit afficher l'ordre de réquisition de tous les hommes valides, non

(1) Ferrand. *Op. cité.*

mobilisés, « de seize à soixante ans » pour effectuer des travaux de terrassement et de déboisement (1).

Bien entendu, une indemnité journalière doit être versée à ces ouvriers. Cette indemnité est fixée arbitrairement par l'autorité militaire et ne peut faire l'objet d'aucun recours.

Le paiement de ces « journées » donna lieu à une curieuse méprise de la part d'un certain nombre de « travailleurs civils ». Quelques terrassiers, ainsi requis par ordre du général gouverneur de Belfort, crurent qu'il s'agissait d'une mesure philanthropique destinée à procurer du travail aux chômeurs pour leur permettre de vivre. Grande fut la stupéfaction de ces braves gens, lorsque, à la suite d'une absence au chantier, ils se virent déférés, pour « abandon de poste », au conseil de guerre !

(1) A ce sujet, il est bon de signaler certaines particularités qui démontrent une fois de plus, l'impérieuse nécessité d'une législation stricte en matière de réquisitions militaires.

A Belfort, en effet, l'ordre ne fut pas donné sous forme de réquisitions, d'un nombre limité d'hommes, adressées aux mairies qui auraient eu à les choisir et aurait pu établir un roulement, mais sous forme de *mobilisation d'ensemble*.

Les « travailleurs civils » furent militarisés, et divisés en compagnies. Ils furent cantonnés près de leurs travaux comme des troupes régulières.

La condition faite à ces hommes fut, et avec raison, vivement critiquée. Ce ne fut d'ailleurs que sur l'intervention, pleine de fermeté, du courageux préfet du Haut-Rhin, M. Georges Goublet, que l'ordre de réquisition, ou plus exactement l'ordre de mobilisation générale des travailleurs civils, finit par être rapporté à Belfort.

Aux termes de l'article 19 du décret du 2 août 1877, « les chefs de détachement qui requièrent des guides ou conducteurs pour accompagner les troupes, doivent pourvoir à leur nourriture, ainsi qu'à celle des chevaux, comme s'ils faisaient partie de leur détachement, pendant toute la durée de la réquisition ».

Cependant, le règlement du 20 novembre 1889 sur le service des étapes, stipule qu'« il n'est pas alloué de solde pour les réquisitions journalières dites de cantonnement, ou n'exigeant pas un service de plus de vingt-quatre heures ».

Cette disposition a pour but d'éviter, étant donné qu'il s'agit d'une charge légère imposée aux citoyens, des écritures compliquées, et aussi de réaliser, en raison de la multitude de ces réquisitions journalières, une économie considérable pour le Trésor.

Le décret du 26 octobre 1883, sur le service des armées en campagne, prescrit que les guides devront être choisis spécialement parmi les chasseurs, braconniers, bergers, charbonniers des forêts, gardes particuliers, gardes champêtres, etc.

Afin de faciliter l'indemnisation des guides, messagers, conducteurs et ouvriers qui sont l'objet de réquisitions, l'article 20 du décret portant règlement d'administration publique du 2 août 1877 prescrit qu'à l'expiration de leur mission, il leur sera délivré un certificat qui en constate l'exécution. Ce certificat sera remis : pour les guides, par les commandants de détachements ; pour les messagers, par les destinataires ;

pour les conducteurs, par les chefs de convoi, et pour les ouvriers, par les chefs de service compétents.

6° *Traitement des malades et blessés.* — Cette réquisition, qui fait l'objet du paragraphe 9 de l'article 5 de la loi, porte à la fois sur les locaux destinés à recevoir les malades et les blessés, et sur les soins à donner à ces derniers.

Dès le temps de paix, l'autorité militaire prépare les mesures éventuelles en vue de la création d'hôpitaux auxiliaires. A cet effet, elle dresse une liste des locaux susceptibles d'être aménagés en ambulances, c'est-à-dire réunissant les conditions voulues au point de vue de l'espace, de l'aération, de la disposition.

La conséquence la plus immédiate des premiers chocs, est hélas ! l'encombrement de tous les hôpitaux et de toutes les ambulances dans les régions avoisinantes. Le nombre des troupes en présence, la puissance des engins de mort des armées modernes, expliquent cet encombrement. C'est ainsi que dans les premières semaines de la guerre, à la suite des batailles effroyables que l'on sait, le service de santé se trouva insuffisant.

C'est qu'en effet, si minutieuses et si complètes qu'aient été les mesures prises, elles ne pouvaient suffire. La réalité dépasse inévitablement les prévisions.

Et si l'on tient compte des surprises, qu'on ne peut prévenir, du début de toute guerre, l'on aperçoit toute l'importance des réquisitions militaires au point de vue du traitement des malades et des blessés !

En général, on utilise, pour former les divers établissements sanitaires de l'armée, les hôpitaux, les locaux couverts et spacieux tels que halles, couvents, châteaux, maisons d'école, lycées, les cliniques particulières, les hôtels offrant les conditions nécessaires, etc., etc...

C'est ainsi que depuis le début de la guerre, toutes les maisons d'éducation, tous les lycées, certains grands hôtels, ont été transformés en hôpitaux, sans compter tous les ateliers de modes ou de couture, les châteaux, les villas, offerts spontanément par leurs propriétaires à l'autorité militaire. A cet égard, de nombreuses et généreuses initiatives sont venues faciliter singulièrement le rôle des réquisitions.

Mais il peut arriver que tous ces locaux soient encore insuffisants. Il est des cas, il est des régions, où les réquisitions deviennent nécessaires, pour assurer le traitement des malades et des blessés. Soit que la localité ne possède pas de locaux susceptibles d'être aménagés en hôpitaux, soit que ses locaux, maisons d'école, hôtels, hangars, etc., soient insuffisants en raison du nombre de malades et de blessés, l'autorité militaire adresse l'ordre de réquisition au maire. Aux termes de l'article 21 du décret du 2 août 1877, « les maires fournissent des locaux spéciaux pour le traitement desdits malades et blessés, et à défaut de locaux spéciaux, les répartissent chez les habitants ».

Prévoyant les mesures à prendre, en cas de maladies contagieuses, pour éviter que la population ne soit atteinte, le décret ajoute : « s'il s'agit de maladies

contagieuses, les maires doivent pourvoir aux soins à donner, dans des bâtiments où les malades puissent être séparés de la population, et qui, au besoin, sont requis à cet effet ».

Enfin, le décret envisage l'éventualité d'une extrême urgence mettant l'autorité militaire dans l'impossibilité de recourir à l'intermédiaire du maire.

Dans ce cas, dit l'article 21, et « seulement sur des points éloignés du centre de la commune, l'autorité militaire peut requérir directement des habitants le soin des malades ou blessés ; mais cette réquisition, faite directement, ne peut jamais s'appliquer à des malades atteints de maladies contagieuses ».

Quant aux soins donnés aux blessés ou aux malades, par des médecins civils, en l'absence de médecins militaires, l'article 22 prescrit que les médecins civils auront droit à une indemnité. « Cette indemnité est fixée sur la note du médecin, certifiée par l'habitant qui a logé le malade ou le blessé, ou, si faire se peut, par ce dernier lui-même et visée par le maire de la commune. »

Il n'est pas question dans les dispositions légales relatives au traitement des blessés ou malades, des services qui pourraient être imposés à la population pour soigner les soldats dans les hôpitaux où il n'y a pas assez d'infirmiers militaires.

C'est qu'en effet, il était inutile d'imposer la réquisition du dévouement. Au premier appel qu'adressa l'autorité militaire aux associations de secours aux blessés, d'innombrables bonnes volontés s'offrirent. On

sollicita comme une suprême faveur, l'honneur de soigner les blessés et les malades.

Mais si, par impossible, les hôpitaux venaient à manquer d'infirmières volontaires, les termes vagues et généraux du paragraphe 11 de l'article 5, permettraient de recourir à la réquisition.

Le paragraphe 11, en effet, complète l'énumération des dix précédents. Il donne à cette énumération son caractère propre, qui est de n'être pas limitative, mais simplement indicative. En précisant que le droit de réquisition pourra s'exercer sur « tous autres objets et services dont la fourniture est nécessité par l'intérêt militaire », le législateur a entendu affirmer sa volonté de laisser à l'autorité militaire, la plus large latitude.

7° *Chemins de fer.* — La guerre actuelle démontre l'importance capitale des voies ferrées. C'est à l'insuffisance de son réseau de chemins de fer que la Russie doit l'extrême lenteur de sa mobilisation, et toutes les difficultés que rencontre le général en chef, pour opérer la concentration de ses armées.

C'est à son réseau serré de voies ferrées, que l'Allemagne doit l'extraordinaire mobilité de ses troupes. Ces voies ferrées ont permis au maréchal Hindenburg les manœuvres qui, à plusieurs reprises, sauvèrent les troupes allemandes de véritables désastres.

Elles ont permis à l'état-major allemand, de réaliser le déplacement rapide de troupes du front oriental au front occidental, et inversement. Ayant à faire face à

la fois à l'est et à l'ouest, l'Allemagne doit d'éviter, ou de retarder l'écrasement, à ses chemins de fer.

On se souvient aussi du rôle capital de nos chemins de fer, qui ont permis l'étonnante mobilisation des premiers jours du mois d'août 1914, qui ont permis ensuite la concentration rapide de nos troupes qui aboutit à la victoire de la Marne et sauva la France.

Les services que rendent journellement à l'armée, les chemins de fer, au cours de la guerre actuelle, sont considérables. Grâce à eux, les mouvements de troupes, si vastes soient-ils, sont immédiatement et promptement exécutés. En quelques heures, des masses d'hommes et de matériel peuvent être jetées où le besoin s'en fait sentir.

L'on peut dire, que d'une judicieuse utilisation des voies ferrées, dépend le succès d'une manœuvre, et parfois le succès d'une bataille.

C'est ainsi qu' « en janvier 1871, les renforts allemands envoyés par chemin de fer au nombre de 15 à 20.000 hommes, de Rouen, de Péronne, d'Amiens, de Ham, de Laon, de la Fère, de Beauvais, et même de Paris, décidèrent de l'issue de la bataille de Saint-Quentin » (1).

Le temps n'est plus où l'on transportait les troupes par voitures.

L'on cite ce tour de force que sut accomplir Napoléon lorsqu'il fit parcourir en poste, en 1801, à l'infan-

(1) Général Derrécagaix. — *La Guerre moderne*. Cité par M. Ferrand.

terie de la garde, la distance qui sépare Paris de la Saxe : « Partie le 20 septembre de Paris, la garde était rendue à Mayence le 27 passait le Rhin le 1^{er} octobre, et le 14 assistait à la bataille d'Iéna » (1).

De nos jours, les chemins de fer réalisent des efforts bien autrement gigantesques.

En 1870, par exemple, la Compagnie des chemins de fer de l'Est, « du 16 juillet à 5 h. 45 du soir, au 26 juillet à minuit, avait formé 594 trains et transporté à la frontière 186.620 hommes, 32.410 chevaux, 3.162 canons ou voitures, 995 wagons de munitions.

« Si, le 27 ou le 28, cette armée eut franchi la frontière, elle n'eût rencontré devant elle aucun obstacle sérieux. Elle coupait les chemins de fer à l'aide desquels l'armée allemande opérait ses mouvements de concentration et son ravitaillement, et la campagne commençait pour nos armes dans des conditions bien différentes de celles qui se sont si tristement réalisées » (2).

Le nombre des trains formés, des hommes, chevaux, canons, fourgons de munitions, transportés par la même compagnie en août 1914, est proportionnellement plus considérable encore.

Dès lors, l'on comprend l'intérêt vital qu'il y a pour

(1) Intendant Odier. Cité par M. Ferrand.

(2) Jaqmin. — *Les chemins de fer pendant la guerre de 1870-71*, page 119.

une nation en guerre, à disposer des chemins de fer.

La loi du 3 juillet 1877 a naturellement prévu la réquisition des voies ferrées et du matériel roulant appartenant aux compagnies concessionnaires.

En général, cette réquisition s'exerce surtout en temps de guerre. Cependant, il est des circonstances, en dehors du cas de guerre, où l'autorité militaire exerce son droit de réquisition à l'égard d'une ou de plusieurs compagnies de chemins de fer.

En effet, aux termes de l'article 29 de la loi du 3 juillet 1877, les compagnies de chemins de fer sont tenues de mettre à la disposition du ministre de la Guerre, toutes les ressources en personnel et en matériel qu'il juge nécessaires pour assurer les transports militaires. Le personnel et le matériel ainsi requis, peuvent être indifféremment employés, sans distinction de réseau, sur toutes les lignes dont il peut être utile de se servir.

Cette réquisition, ainsi ordonnée par le ministre de la Guerre, s'exerce par l'intermédiaire du ministre des Travaux publics.

En effet, l'article 57 du décret du 2 août 1877, dispose que « lorsqu'il y a lieu, par application de l'article 29 de la loi du 3 juillet 1877, de requérir la totalité des moyens de transport dont disposent une ou plusieurs compagnies de chemins de fer, cette réquisition est notifiée à chaque compagnie, par un arrêté spécial du ministre des Travaux publics. Son retrait lui est notifié de la même manière ».

Quant à la réquisition des chemins de fer en temps de guerre, et c'est le cas ordinaire, il faut distinguer suivant qu'il s'agit de transports en deçà ou au delà de la base d'opérations.

En vertu de l'article 58 du décret : « En temps de guerre, les transports en deçà de la base d'opérations sont ordonnés par le ministre de la Guerre, et sont exécutés par les compagnies, sous la direction de la commission militaire supérieure des chemins de fer. Les transports au delà de la base d'opérations sont ordonnés par le général en chef, et sont exécutés par les soins de la direction militaire des chemins de fer de campagne, à l'aide d'un personnel spécial, organisé militairement, et d'un matériel fourni par les compagnies ».

Ainsi, suivant les cas, la réquisition porte à la fois sur le personnel et sur le matériel, ou seulement sur le matériel.

Notons d'ailleurs que le personnel dont il est question dans l'article 58, pour les transports au delà de la base d'opérations, est choisi parmi le personnel même de la compagnie. La seule différence se trouve dans l'organisation de ce personnel. Il dépend de l'autorité militaire. Il est soumis à la discipline militaire.

En d'autres termes, ce personnel, tout en continuant à exercer ses fonctions du temps de paix, est « mobilisé ». Les garanties reconnues, en temps de paix, aux ouvriers et employés des chemins de fer, quant aux

heures de travail, quant aux journées de repos, quant aux sanctions disciplinaires, sont purement et simplement suspendues, et font place aux ordres de l'autorité militaire.

Il est nécessaire, en effet, que dans la zone des opérations, le personnel des chemins de fer soit entièrement dans la main du général en chef, ou du général d'armée. Pour assurer l'exécution des ordres, une discipline rigoureuse, et uniforme, est indispensable.

Cette nécessité n'étant pas aussi impérieuse à l'intérieur, en dehors de la zone d'opérations, le personnel des chemins de fer, bien que requis par l'autorité militaire, reste soumis aux ordres de la compagnie. L'autorité militaire se contente de placer à la tête de la compagnie, une commission spéciale appelée commission militaire supérieure des chemins de fer.

Les membres de cette commission sont désignés dès le temps de paix par le ministre de la Guerre.

D'autre part, outre leur matériel proprement dit, les compagnies peuvent être tenues de livrer, au prix de revient, à l'armée, le combustible, les matières grasses et autres objets qui seront nécessaires pour le service des chemins de fer en campagne.

De même les dépendances des gares et de la voie pourront faire l'objet d'une réquisition. C'est ainsi que les salles d'attente, les remises vides des locomotives, pourront être transformées en magasins d'approvisionnement, ou en ambulances, ou en abris militaires.

De même les bureaux et fils télégraphiques des compagnies devront être mis à la disposition de l'armée. Aux termes de l'article 31 de la loi du 3 juillet 1877, les réquisitions devront être adressées par l'autorité militaire aux chefs de gare.

Mais la distinction que nous avons signalée à propos de la réquisition du matériel et du personnel, se retrouve ici.

En effet, l'article 60 du décret du 2 août 1877, stipule que les dépendances des gares et de la voie, ne peuvent être réquisitionnées, en deçà de la base d'opérations, que par ordre du ministre de la Guerre, et au delà, que par ordre du général en chef.

C'est toujours l'application du même principe, que dans la zone des armées, seul le général en chef est investi de l'autorité.

Les réquisitions des chemins de fer donnent lieu à des indemnités dont le règlement fait l'objet de l'article 59 du décret du 2 août 1877.

En deçà de la base d'opérations, l'indemnité sera payée conformément aux stipulations du cahier des charges.

S'il n'existe aucune stipulation à cet égard, l'indemnité est fixée à la moitié du tarif normal.

Quant à la réquisition des dépendances des gares et de la voie, et des fils télégraphiques des compagnies, aucune indemnité spéciale n'est prévue.

Au delà de la base d'opérations, il n'est dû aux com-

pagnies, pour les transports effectués sur leurs réseaux, que la taxe de péage, fixé conformément au cahier des charges qui régit chacune d'elles.

On ne s'explique pas très bien cette différence.

Peut-être le législateur a-t-il pensé que les transports effectués par les compagnies en vertu de la réquisition militaire, seront plus fréquents dans la zone des armées, où se produisent d'incessants mouvements de troupes, et partant qu'il y a lieu de réduire le taux de l'indemnité.

Peut-être aussi a-t-il considéré que les transports de voyageurs et de marchandises étant nuls dans la zone des armées, le préjudice causé aux compagnies du fait de la réquisition militaire, sera moindre qu'à l'intérieur du pays, et par suite comportera une moindre indemnité.

La réquisition des locomotives, voitures et wagons, appartenant aux compagnies de chemins de fer, donne lieu à une double indemnité. Tout d'abord, il est dû à la compagnie, une sorte de prix de location, dont le tarif est établi par décret. En second lieu, en cas de perte, de destruction ou d'avarie, une indemnité représentative du dommage subi par la compagnie, lui est allouée, d'après un inventaire dressé au moment de la réquisition.

En ce qui concerne les combustibles et matières grasses, l'article 30 de la loi du 3 juillet 1877, stipule qu'ils devront être livrés par la compagnie au prix

de revient. L'article 64 du décret du 2 août, décompose ainsi ce prix de revient : 1° le prix d'achat ; 2° les frais de transport sur des voies étrangères ; 3° les frais de transport sur les voies de la compagnie, à raison de 3 centimes par tonne et par kilomètre.

8° *Chevaux, mulets et voitures.* — La réquisition par l'autorité militaire, des bêtes de trait ou de somme, ainsi que des voitures attelées, est organisée par le titre VIII de la loi de 1877.

Il ne s'agit plus ici des réquisitions temporaires, de courte durée, portant exclusivement sur l'usage des animaux et des voitures, qui font l'objet du paragraphe 4 de l'article 5. La réquisition exercée en vertu du titre VIII est définitive. Elle porte sur la propriété des chevaux, mulets et voitures. Elle équivaut à une expropriation complète.

Le titre VIII de la loi du 3 juillet 1877 est venu compléter et améliorer la loi du 1^{er} août 1874.

A son tour, la loi du 27 mars 1906 vint compléter et améliorer le titre VIII de la loi de 1877.

En effet, ainsi que le déclarait le général André, ministre de la Guerre, dans l'exposé des motifs de la loi, à la séance de la Chambre du 30 mars 1903 (1) : « Au moment où elles ont été adoptées, les dispositions de la loi de 1877 constituaient un progrès énorme par

(1) *Journal Officiel*, 1903, annexe 857.

rapport à l'état de choses antérieur ; mais il n'est pas moins certain que la situation à laquelle elles doivent permettre de faire face, s'est considérablement modifiée depuis cette époque, et il n'y a pas lieu de s'étonner qu'elles ne répondent plus parfaitement aux besoins actuels.

« Des statistiques récentes, l'expérience résultant de près de vingt années d'application, ont mis en évidence les modifications qu'il serait utile d'y apporter.

Les unes, destinées à rendre plus rapides les opérations de la mobilisation, concernent la rédaction des articles 36, 37, 40, 45 et 46. Une autre, ayant pour objet d'alléger les charges financières que l'acquisition des chevaux nécessaires à la mobilisation, imposerait à l'Etat, tout en assurant la répartition de la somme à dépenser d'une manière plus équitable que ne le fait la loi actuelle, aux termes de laquelle tous les animaux d'une même catégorie, jeunes ou vieux, doivent être payés indifféremment le même prix, porte sur la réduction de l'article 49. »

M. Sabaterie, rapporteur à la Chambre du projet de loi, soulignait ces observations, en déclarant à la séance de la Chambre du 11 novembre 1903 (1) : « La loi de 1877 ne laissait pas que de présenter de sérieuses lacunes, qui, en cas de mobilisation, étaient de nature à rendre défectueuses les conditions dans les-

(1) *Journal Officiel*, 1904. Annexe n° 1285.

quelles pourraient se faire les réquisitions des animaux et des voitures... »

Ainsi la loi du 27 mars 1906 est venue heureusement modifier celle du 3 juillet 1877.

C'est qu'en effet, la réquisition d'attelages a une importance capitale pour l'armée, en cas de guerre. Il est essentiel d'assurer rapidement et régulièrement les approvisionnements en vivres, le ravitaillement en munitions, des troupes. Il est essentiel aussi d'assurer l'évacuation des malades et des blessés.

En raison des besoins considérables auxquels ils ont à faire face, du jour au lendemain, les équipages militaires seront évidemment très insuffisants. Il faut les compléter. Il faut les multiplier. C'est le but auquel répond la réquisition telle que l'organisent la loi de 1877 et la loi de 1906. Ces lois se proposent d'incorporer, dans les cadres de l'armée, des chevaux, des mulets, des voitures acquis chez les particuliers.

A cet effet, le législateur a organisé, dès le temps de paix, un système qui permet de savoir sur quelles ressources on peut compter en cas de mobilisation.

Ce système repose sur le recensement et le classement.

Nous allons étudier successivement : 1° le recensement ; 2° le classement ; 3° la réquisition.

Recensement. — Le recensement général des chevaux, juments, mulets et mules ayant un âge déter-

miné, devra être effectué chaque année, dans chaque commune, du 1^{er} au 16 janvier.

Tous les chevaux et juments ayant, au 1^{er} janvier, cinq ans et au-dessus, et tous les mulets et mules âgés au 1^{er} janvier de trois ans et au-dessus, devront être déclarés à la mairie, par leurs propriétaires.

Cette déclaration est obligatoire, sous la sanction de pénalités. Elle devra avoir lieu avant le 1^{er} janvier de chaque année.

L'âge minimum des animaux, fixé par la loi de 1877 à six ans pour les chevaux et juments, à quatre ans pour les mulets et mules, a été abaissé d'une année dans les deux cas par la loi de 1906.

L'âge se compte à partir du 1^{er} janvier de l'année de la naissance.

La déclaration devra être renouvelée tous les ans, aussi bien par les marchands de chevaux que par les propriétaires.

D'ailleurs, dans les premiers jours du mois de décembre, les maires devront avertir leurs administrés propriétaires de chevaux ou mulets, soit par voie d'affiches, soit par le crieur public, soit par lettres individuelles, qu'ils doivent se présenter avant le 1^{er} janvier à la mairie, pour faire la déclaration des chevaux ou mulets en leur possession et en indiquer l'âge et le signalement.

Il a été jugé qu'en cas d'omission par les maires, de publier cet avertissement, les propriétaires qui ont

négligé de faire leur déclaration ne sont pas punissables (1).

Il existe cependant certaines catégories de personnes qui sont dispensées de la déclaration.

Ce sont d'abord les agents diplomatiques des puissances étrangères dans leur résidence officielle. De même, les agents consulaires des puissances étrangères, à la condition cependant qu'ils n'exercent aucun commerce ou industrie. Enfin les nationaux des pays dont nous avons fait précédemment l'énumération, en faveur desquels des conventions particulières ont stipulé l'exemption de toutes réquisitions militaires.

Les déclarations ainsi faites à la mairie devront être transcrites par le maire sur un registre *ad hoc*. Ce registre devra mentionner les nom, prénoms, profession, domicile du propriétaire, l'âge, le sexe, la taille, le nom et la robe de l'animal.

A l'aide de ce registre, le maire dressera la liste de recensement, comprenant tous les animaux susceptibles d'être requis par l'autorité militaire en cas de mobilisation, c'est-à-dire tous les chevaux âgés de cinq ans et plus, et tous les mulets âgés de trois ans et plus, déduction faite des animaux qui ont été l'objet d'une première réforme en raison de tares ou de mauvaise conformation.

(1) Tribunal de Béziers, 17 mars 1885. *Journal des Parquets*, 1886, 2, 204.

Dans les premiers jours de janvier, les maires doivent vérifier si toutes les déclarations ont été faites. A cet effet, ils font faire des tournées soit par les gardes champêtres, soit par les agents de police. Si des animaux n'ont pas été déclarés par leurs propriétaires, le maire doit les porter d'office sur la liste de recensement, sans rechercher si ces animaux ont été l'objet d'une réforme antérieure.

Aux termes de l'article 77 du décret du 2 août 1877, le maire sera tenu de délivrer, à tous les propriétaires qui feront la déclaration de leurs animaux, un certificat constatant cette déclaration.

D'autre part, le maire devra dresser un relevé en double expédition : 1° des chevaux, juments, mulets et mules, de tout âge, possédés par les habitants de la commune ; 2° des mêmes animaux subdivisés en deux catégories : ceux qui n'atteindront pas, dans l'année, l'âge fixé par la loi ; ceux qui atteindront, ou qui ont atteint, dans l'année, l'âge fixé par la loi.

Tous les trois ans, du 1^{er} au 16 janvier, a lieu, dans chaque commune, de la même manière, le recensement des voitures attelées ou susceptibles d'être attelées de chevaux ou de mulets, autres que celles qui sont exclusivement affectées au transport des personnes.

Les propriétaires sont astreints à la même déclaration. Les maires des communes sont avertis par les préfets au moins six semaines avant le commencement

de l'année, et doivent eux-mêmes avertir les habitants possesseurs de voitures de la nécessité de faire leur déclaration avant le 1^{er} janvier.

Il va de soi que ces dispositions s'appliquent aux voitures et camions automobiles. L'essor considérable de l'industrie automobile, en ces dernières années, l'usage qui s'est de plus en plus répandu dans certaines grosses industries, de se servir pour les transports, de lourds camions automobiles, ont permis à l'armée, au moment de la déclaration de guerre, c'est-à-dire après le 4 août 1914, de requérir un grand nombre de ces véhicules. Les services rendus par ces camions automobiles, depuis le début de la guerre, sont inappréciables.

Le législateur de 1906 l'avait bien compris. C'est pourquoi, modifiant les articles 36, 38, 41, 44, 45, 48, 51, de la loi du 3 juillet 1877, la loi du 27 mars 1906 ajouta aux mots : « *voitures attelées* », les mots : « *ou non* ».

Classement. — L'opération préliminaire du recensement des animaux en âge d'être réquisitionnés, le cas échéant, et des voitures attelées ou non, une fois accomplie, il est nécessaire d'opérer une sélection, de manière, le jour de la mobilisation, à effectuer rapidement la réquisition.

A cet effet, il est procédé dans chaque commune, à l'inspection et au classement, par une commission spéciale, des animaux et des voitures figurant sur la liste de recensement.

En ce qui concerne les chevaux, juments, mulets et mules, l'article 38 de la loi de 1877, modifié par la loi de 1906, stipule que « chaque année, le ministre de la Guerre peut faire procéder, du 16 janvier au 1^{er} mars, ou du 15 avril au 15 juin » à leur inspection et à leur classement.

Il y est procédé par des commissions mixtes, désignées, dans chaque région, par le général commandant le corps d'armée, et composées chacune d'un officier, président, ayant voix prépondérante en cas de partage, d'un membre civil choisi dans la commune, ayant voix délibérative, et d'un vétérinaire militaire ou civil, ou à défaut, d'une personne compétente désignée par le maire, ayant voix consultative.

Les officiers présidents de ces commissions de classement, sont choisis parmi ceux de l'armée active, de la réserve ou de la territoriale, appartenant à la cavalerie, à l'artillerie montée, au train des équipages militaires ou au service des remotes. L'on désigne de préférence les officiers qui doivent en cas de mobilisation, présider des commissions de réquisition.

Quant aux membres civils de ces commissions mixtes, ils sont désignés par le préfet. En aucun cas, le maire de la commune, ou son suppléant légal, dont la présence est obligatoire pendant la durée des opérations de la commission, ne pourra être désigné comme membre civil de ladite commission.

L'itinéraire de la commission de classement est fixé

par le général commandant le corps d'armée. Il devra être notifié, le 10 avril au plus tard, au préfet qui, à son tour, fera publier dans les communes, par voie d'affiches, un avis invitant les propriétaires à présenter leurs animaux au jour, à l'heure et à l'endroit où doit siéger la commission.

Ces affiches devront mentionner, aux termes des instructions ministérielles, réglant la matière, notamment l'instruction du 23 février 1903, que les propriétaires qui ne pourront venir eux-mêmes devant la commission, devront faire présenter leurs animaux par des personnes en mesure de fournir toutes explications utiles.

Le maire, ou à défaut, un adjoint, ou à défaut, un conseiller municipal désigné par lui dans l'ordre du tableau, est tenu d'assister aux opérations de la commission mixte de classement, et de lui fournir tous les renseignements dont elle pourrait avoir besoin.

Les commissions dressent, par commune, un tableau des chevaux, juments, mulets et mules susceptibles d'être réquisitionnées. Ils sont classés suivant les catégories établies au budget pour les achats annuels de la remonte, les chevaux d'officier formant dans chaque catégorie des chevaux de selle, une classe à part.

Ce sont les commissions qui rayent de la liste de recensement, les animaux compris dans les cas d'exemptions légales. — Nous aurons à signaler ces exemptions.

De même elles rayent de la liste dressée par le maire, tous les animaux qui leur paraissent incapables d'un service dans l'armée.

En outre, elles doivent inscrire et classer d'office, tout cheval ou mulet qui leur paraîtrait avoir été omis à tort sur la liste de recensement.

Aux termes de l'article 79 du décret du 2 août 1877, ce tableau de classement est dressé en deux expéditions, toutes deux signées par les membres de la commission et le maire de la commune.

Une des expéditions reste déposée à la mairie de la commune, et l'autre est envoyée au bureau de recrutement.

Les commissions de classement, dit l'article 84 du décret, réforment définitivement les animaux impropres au service de l'armée, et refusent conditionnellement ceux qui n'atteignent pas le minimum de la taille exigée par les instructions ministérielles, ou qui ne paraissent pas momentanément susceptibles d'être réquisitionnés.

L'article 84 prescrit en outre que mention de ces décisions devra être faite sur la liste de recensement, avec le signalement exact des animaux réformés, ou ajournés.

En cas de réforme d'un cheval ou d'un mulet, le propriétaire, pour éviter un nouveau dérangement les années suivantes, peut demander au maire un certificat constatant la décision de la commission. Ce cer-

tificat mentionnera le signalement exact de l'animal réformé. Il suffira au propriétaire, lors du classement suivant, de présenter le certificat ainsi obtenu, avec une attestation écrite de deux propriétaires ou patentables voisins, ou d'un vétérinaire, constatant que le cheval ou mulet réformé n'a pas été changé !

Les chevaux ou mulets, qui, au moment des opérations de la commission de classement, se trouvent dans une autre commune que celle où ils ont été déclarés et inscrits, peuvent être présentés à la commission du lieu où ils se trouvent. Dans ce cas, il sera délivré au propriétaire de ces animaux un certificat constatant la décision de la commission. Le propriétaire est tenu de faire parvenir ce certificat, en temps utile, à la commission dont dépend la commune où ont été déclarés et inscrits ses animaux.

En ce qui concerne maintenant les voitures, l'article 87 du décret du 2 août 1877 dispose que « dans l'année du recensement des voitures, les commissions chargées du classement des chevaux et mulets, procèdent également au classement des voitures ».

Nous avons vu que le recensement des voitures « attelées ou non », a lieu tous les trois ans. C'est donc tous les trois ans que sera effectuée leur classement.

Aux termes de l'article 41 de la loi du 3 juillet 1877, modifié par la loi du 27 mars 1906, « les voitures recensées, attelées ou non, sont présentées aux commissions mixtes, qui arrêtent leur classement ainsi que

celui des harnais. A l'issue de ce classement, il est procédé, en présence de la commission, à un tirage au sort qui règle l'ordre d'appel des voitures en cas de mobilisation ».

En effet, lors de la mobilisation, l'autorité militaire n'aura pas besoin de toutes les voitures classées. Elle les réquisitionnera au fur et à mesure des nécessités. Afin d'apporter, dans l'ordre des réquisitions, de la méthode, et de la justice, le législateur a imaginé le tirage au sort. On s'en remet au hasard du soin de décider quelles sont les voitures qui feront l'objet des premières réquisitions. Ainsi l'on évitera l'arbitraire.

Les dispositions relatives au recensement et au classement des chevaux, juments, mulets et mules, et des voitures, attelées ou non, comportent de sévères sanctions.

En effet, les propriétaires d'animaux ou de voitures, qui n'auront pas fait, en temps voulu la déclaration prescrite par la loi, sont passibles d'une amende de 25 francs à 1.000 francs.

La même pénalité frappera les propriétaires qui auront négligé, à moins d'un cas de force majeure, de conduire leurs animaux ou leurs véhicules à la commission de classement.

Quant à ceux qui auront fait sciemment une fausse déclaration, ils seront frappés d'une amende de 50 fr. à 2.000 francs.

Réquisition. — Le recensement et le classement des chevaux, mulets et voitures, ne sont que des mesures préparatoires en vue de la réquisition de ces objets dès la mobilisation. Grâce à ces mesures, la réquisition pourra s'effectuer méthodiquement et rapidement, sans tâtonnements, sans heurts, sans pertes de temps.

En effet, aux termes de l'article 45 de la loi de 1877, modifié par la loi de 1906, dès la réception de l'ordre de mobilisation, les maires sont tenus de porter à la connaissance des habitants que : 1° tous les animaux classés, présents dans la commune ; 2° tous ceux qui y ont été introduits depuis le dernier classement ; 3° tous ceux qui ont atteint l'âge légal depuis le dernier classement ; 4° tous ceux enfin qui, pour un motif quelconque, n'auraient pas été déclarés au recensement, ni présentés au dernier classement, bien qu'ils eussent l'âge légal, — doivent être conduits, aux jour et heure fixés pour chaque commune, au point indiqué par l'autorité militaire.

« Le maire prévient également les propriétaires des voitures, attelées ou non, d'après les numéros de tirage portés sur le dernier état de classement, suivant la demande de l'autorité militaire, d'avoir à les conduire au même point de rassemblement. »

Et l'article 46, sur modification de la loi de 1906, ajoute : « Des commissions mixtes, désignées par l'autorité militaire, procèdent audit point à la réquisition par commune, des animaux amenés. »

La composition de ces commissions est déterminée par le ministre de la Guerre. Les membres militaires en sont nommés par les généraux commandant les régions, et les membres civils par les préfets.

Ces commissions mixtes de réquisition siègent en des lieux désignés à l'avance, qui forment le centre des circonscriptions de réquisition déterminées également à l'avance par l'autorité militaire.

Les chevaux, juments, mulets, mules, voitures attelées ou non, devront être appelés par cantons à ces centres de circonscription de réquisition, l'autorité militaire peut nommer plusieurs commissions destinées à opérer simultanément, afin que les opérations relatives à un canton, soient autant que possible, terminées dans une journée.

L'ordre de rassemblement des voitures, attelées ou non, et des chevaux, juments, mulets et mules, en cas de mobilisation est porté à la connaissance des populations, par voie d'affiches indiquant la date, l'heure et le lieu de la réunion. Les maires prennent toutes les mesures qui sont en leur pouvoir, pour que tous les habitants soient avertis et obéissent en temps utile aux prescriptions de l'autorité militaire.

Si le nombre des animaux présentés à la commission, est supérieur au chiffre fixé d'après les besoins de l'armée, il est procédé à un tirage au sort pour déterminer l'ordre dans lequel ils seront appelés.

Les commissions de réquisition reçoivent de l'auto-

rité militaire tous les documents qui sont nécessaires à leurs opérations, et notamment les tableaux de classement des animaux, et les procès-verbaux de tirage des voitures, attelées ou non, adressées après le dernier classement, aux bureaux de recrutement.

Les maires, ou leurs suppléants légaux, se rendent à la commission et lui remettent les tableaux de classement laissés entre leurs mains. Ils assistent à ses opérations et lui fournissent tous les renseignements de nature à l'éclairer.

Les commissions de réquisition ajoutent aux tableaux de classement les animaux non classés quoique ayant l'âge légal, et elles en rayent : 1° les animaux morts ou disparus ; 2° ceux qui, depuis le dernier classement, se trouvent dans des cas d'exemptions légales ; 3° ceux qui, après nouvel examen, sont reconnus impropres au service de l'armée.

Les exemptions sont prévues par l'article 40 de la loi de 1877, et par la loi de 1906. Sont dispensés de la réquisition en cas de mobilisation : 1° les chevaux appartenant au chef de l'Etat ; 2° les chevaux dont les fonctionnaires sont tenus d'être pourvus pour leur service ; 3° les chevaux entiers autorisés pour la reproduction ; 4° les juments en état de gestation constatée, ou suitées d'un poulain, ou notoirement reconnues comme consacrées à la reproduction ; 5° les chevaux et juments n'ayant pas atteint l'âge de cinq ans, les mulets et les mules l'âge de trois ans, au 31 décem-

bre de l'année qui précède la réquisition ; 6° les chevaux de l'administration des postes, ou ceux qu'elle entretient pour son service par des contrats particuliers ; 7° les chevaux indispensables pour assurer le service des administrations publiques, et ceux affectés aux transports de matériel nécessités par l'exploitation des chemins de fer.

Après avoir statué sur tous les cas de réforme ou d'ajournement, la commission de réception, en présence des maires ou de leurs suppléants légaux, prononce la réquisition des animaux nécessaires pour la mobilisation.

Elle procède également à la réquisition des voitures, attelées ou non. Elle fixe le prix des voitures et des harnais d'après les prix courants du pays.

Par application de l'article 100 du décret du 2 août 1877, les commissions de réquisition devront dresser : 1° pour les voitures, attelées ou non, qui sont requises, un procès-verbal mentionnant les noms des propriétaires et leur domicile, et l'estimation des voitures et des harnais d'après les prix courants du pays ; 2° pour les animaux réquisitionnés, un procès-verbal mentionnant les noms et domiciles des propriétaires, et le prix fixé.

Les commissions établissent, par commune, un extrait de ces deux procès-verbaux, qui est adressé, avec la signature du président de la commission, au maire de la commune intéressée.

Comment sont évaluées les indemnités ?

La loi du 8 août 1874 qui régla la matière avant que fut votée la loi générale sur les réquisitions militaires, posa le principe de la fixation par avance et d'une manière absolue, du prix d'acquisition des animaux.

La loi du 3 juillet 1877 reprit le système. Mais il avait le grave défaut d'allouer la même indemnité pour un cheval jeune et vigoureux, que pour un animal déjà affaibli par l'âge.

Selon l'expression de M. Milliès-Lacroix, rapporteur au Sénat du projet de loi qui devint la loi du 27 mars 1906 : « La fixation par avance et d'une manière absolue du prix d'acquisition des animaux à un chiffre forfaitaire et immuable, quel que soit l'âge des animaux, est contraire à l'esprit de juste indemnisation qui doit présider aux réquisitions (1). »

C'est pourquoi, à cet égard, la loi de 1877 fut remaniée en 1906.

La loi de 1906 conserve le principe de la fixation par avance, et d'une manière absolue, des indemnités. Comme le faisait remarquer M. Milliès-Lacroix, « ce système est préférable à l'évaluation à dire d'experts, à raison de sa simplicité, et de la nécessité de conduire les opérations des réquisitions avec célérité, pendant les premiers jours de la mobilisation ».

Mais ces indemnités sont désormais fixées d'après la catégorie et l'âge des animaux.

(1) *Journal Officiel*, 1906, annexe 38.

En effet, aux termes de l'article 49, nouveau, de la loi : « Les animaux sont répartis en trois séries : la première, comprenant les animaux au-dessous de dix ans; la deuxième, ceux de dix, onze et douze ans ; la troisième, ceux ayant treize ans et au-dessus.

« La commission de réquisition pourra fixer exceptionnellement un prix supérieur à celui porté au budget de l'année, pour les animaux qui, de l'avis unanime de ses membres et du vétérinaire qui l'assiste, auraient une valeur notablement supérieure à ce prix. Toutefois la majoration ne dépassera pas le quart du prix budgétaire. »

Enfin, aux termes de l'article 51, nouveau, de la loi, les propriétaires qui n'auront pas conduit leurs animaux classés, leurs voitures, attelées ou non, désignées par l'autorité militaire, au lieu indiqué pour la réquisition, sans motifs légitimes admis par la commission de réception, sont déférés aux tribunaux, et, en cas de condamnation, frappés d'une amende égale à la moitié du prix d'achat fixé pour la catégorie à laquelle appartiennent les animaux, ou à la moitié du prix moyen d'acquisition des voitures ou harnais dans la région.

Signalons, en dernier lieu, une difficulté qui se présente lors de la discussion de la loi de 1874 à propos des chevaux de luxe. La question était très délicate.

Contraindre, en effet, le propriétaire d'un cheval de luxe, à le livrer au moment de la mobilisation, au prix

d'un animal ordinaire, c'était faire double brèche au principe protecteur de la propriété privée, l'indemnité n'étant ni préalable, ni juste.

D'un autre côté, obliger l'Etat en notre espèce, à consentir une indemnité représentative de l'objet requis, c'était exposer le Trésor à payer pour un seul cheval, une somme qui peut être considérable, la valeur des chevaux de luxe variant de 3.000 à 10.000 fr.

Ou alors, il fallait créer au profit des possesseurs de chevaux de luxe, une exemption qui aurait fait peser plus lourdement sur les petits propriétaires, la charge de la réquisition.

Le législateur adopta un moyen terme : le remplacement.

Le propriétaire d'un animal compris dans le contingent, a le droit de présenter à la commission, et de faire inscrire à sa place un autre animal, non compris dans le contingent, mais appartenant à la même catégorie et à la même classe dans la catégorie.

9° *Mines et combustibles minéraux.* — La réquisition des mines et des combustibles minéraux n'avait pas retenu spécialement l'attention du législateur de 1877.

C'était une grave lacune. En effet, pour une matière aussi vaste, aussi importante, les termes généraux et vagues de l'alinéa 11 de l'article 5 de la loi : « Tous les autres objets et services dont la fourniture est né-

cessité par l'intérêt militaire » apparaissaient comme étant très insuffisants.

C'est ce que comprit le législateur du 27 mars 1906.

M. le général André, ministre de la Guerre en 1903, dans l'Exposé des motifs de la loi, s'exprimait en ces termes (1) : « En raison des difficultés que pourra présenter, au cas d'une guerre générale, la réunion des quantités importantes de houille qui sont nécessaires aux places fortes, aux chemins de fer, à la flotte, et aux établissements de l'armée et de la marine, il paraît indispensable de donner à ce moment aux autorités militaires et maritimes, une sorte de droit de préemption sur la production nationale, en les autorisant à faire requérir directement, par les ingénieurs de l'Etat, non seulement les combustibles existants, mais encore les mines et autres établissements similaires, avec leur personnel et leur matériel, en vue d'affecter pendant un certain temps, exclusivement aux besoins de l'armée, tous les produits de leur extraction ou de leur fabrication. »

Et M. Milliès-Lacroix, rapporteur de la loi au Sénat, soulignait en ces termes la nécessité de dispositions législatives spéciales à la réquisition des mines : « Le gouvernement a jugé avec raison que ce droit était trop imprécis et qu'il ne lui permettrait peut-être pas, dans des circonstances particulières, de réunir en

(1) *Journal Officiel*, 1903, annexe 857.

quantités suffisantes les combustibles nécessaires aux places fortes, aux chemins de fer, à la flotte et aux arsenaux de la guerre et de la marine. C'est pourquoi il propose d'insérer dans la loi de 1877 un article destiné à combler cette lacune et à lui donner une sorte de préemption sur la production des mines (1). »

La guerre déchaînée sur l'Europe depuis le mois d'août 1914, a démontré l'importance capitale des mines et combustibles minéraux. La houille étant déclarée contrebande de guerre, il en résulte que les puissances belligérantes ont un intérêt essentiel à s'assurer la totalité de la production nationale.

« Les droits nouveaux que nous demandons en matière de réquisitions, ajoutait le ministre de la Guerre, ne s'appliquent qu'en cas de guerre, et leur nécessité à ce moment n'a pas besoin d'être démontrée.

« Mais il importe que l'autorité militaire soit mise, dès maintenant, en possession de ces droits, car les mesures dont il s'agit sont des plus délicates, et doivent, pour être exécutées, le cas échéant, avec rapidité et précision, tout en portant le moins possible atteinte aux intérêts privés, être étudiées longtemps à l'avance, dans tous leurs détails et être tenues constamment à jour. »

C'est ainsi que la loi du 27 mars 1906 ajouta à la loi du 3 juillet 1877 un article 56 qui dispose qu' « en cas

(1) *Journal Officiel*, 1906, annexe 38.

de mobilisation partielle ou totale de l'armée, les exploitants de mines de combustibles sont tenus, sous la surveillance des ingénieurs de l'Etat, de mettre à la disposition du ministre de la Guerre, et dans les délais fixés par lui, les ressources en combustibles extraits ou à extraire, en cokes et agglomérés fabriqués ou à fabriquer, nécessaires pour le service des armées ou de la flotte, les établissements de la guerre ou de la marine, les transports militaires, et les approvisionnements des places de guerre ».

Ainsi, c'est le ministre de la Guerre seul qui ordonnera la réquisition. Bien entendu, en raison de l'importance du charbon dans la vie économique du pays, il recherchera les moyens de concilier les exigences de la défense nationale avec les nécessités de l'industrie privée.

Mais, l'article 56 stipule expressément qu' « aucun exploitant ne peut, sans y être autorisé, faire des livraisons à des tiers tant que dure la réquisition ».

La sanction de ces prescriptions, est « une amende qui peut s'élever au double de la valeur de la prestation requise. En outre, il peut être procédé à la prise de possession de la mine sur l'ordre du ministre de la Guerre qui en assure l'exploitation par les soins des ingénieurs de l'Etat jusqu'à ce qu'il ait fourni les quantités requises ».

En cas de fourniture indue de combustibles à un tiers, « la peine encourue sera celle de la confiscation

des combustibles indûment livrés, et d'une amende égale au double de la valeur commerciale de ces combustibles ».

Ces réquisitions donnent lieu à une indemnité fixée par une commission mixte, où la majorité est assurée à l'élément civil, nommée par le ministre de la Guerre dans chaque arrondissement minéralogique.

CHAPITRE VI

QUI ?

De tous temps, de nombreuses vexations ont été déguisées sous le couvert des réquisitions. « Le défaut d'ensemble dans les opérations des commissions chargées de diriger la réquisition, disait déjà le rapport du citoyen Eschasseriaux à la Convention, l'inhabileté des agents ont rendu à la fois, les réquisitions tumultueuses, confuses, souvent impossibles, parce que la loi ne les avait pas assez réglées. L'arbitraire les a mises dans une infinité de mains qui ont paralysé les subsistances dans les canaux qu'elles devaient parcourir.

« C'est qu'en effet, il semble qu'en temps de crise les mots utilité publique et réquisition, marchant de concert, soient comme des mots magiques donnant à celui qui les emploie, toute autorité, tout pouvoir, sur la propriété des particuliers, et voilà cette propriété non seulement à la merci du fonctionnaire qui empiète, mais des personnes qui ne sont pas même des fonctionnaires publics. »

Ce danger, le décret du 1^{er} août 1870, le plus géné-

ral de tous ceux qui ont réglé la matière lors de la dernière guerre, l'avait déjà prévu : « Le gouvernement de la République... considérant qu'il importe essentiellement de régulariser les réquisitions portant sur les objets de première nécessité afin de rassurer les citoyens contre les abus qui pourraient être commis par des particuliers sans mandat... décrète... »

Il est donc essentiel de bien déterminer, selon les circonstances, à quelles autorités appartiendra l'exercice du droit de réquisition. La législation ancienne offre, à cet égard, de nombreuses variations.

Sous la Révolution, d'après la loi de brumaire an III, seuls les représentants du peuple en mission aux armées pouvaient exercer des réquisitions, et à charge d'en rendre compte au Comité du salut public.

Puis, le décret du 10 avril 1806 autorisa les chefs de corps à requérir directement, pendant les marches, les équipages qui leur étaient nécessaires.

« Le règlement du 26 mai 1866 sur les subsistances militaires, donnait le droit de réquisition au ministre de la Guerre, au général commandant, au général en chef et à l'Intendance.

« Le règlement du 15 janvier 1867 sur les transports l'accordait aux généraux, si le service était gratuit, à l'Intendance, si le service était indemnisé.

« Enfin en 1870, le droit de réquisition fut conféré tantôt au gouverneur de Paris, et en cas d'extrême urgence, aux maires des arrondissements (décret du

1^{er} octobre 1870), tantôt au ministre compétent (décrets des 1^{er} octobre, 12 novembre, 21 novembre 1870), tantôt au membre du gouvernement de la Défense Nationale délégué à la Préfecture de la Seine et à la mairie de Paris (décrets des 29 novembre, 10 décembre 1870), tantôt à des commissions spéciales : commissions d'armement (décret du 29 septembre 1870), comités militaires des départements en état de guerre (décret du 14 octobre 1870), commissions et délégations chargées des questions techniques sur l'organisation et l'exécution des travaux relatifs à l'artillerie de la garde nationale mobilisée (décret du 9 novembre 1870), tantôt à des agents déterminés : fonctionnaires des lignes télégraphiques attachés aux corps d'armée (décret du 15 octobre 1870), représentant de l'administration centrale dans les conseils administratifs des divisions militaires, commandants de camps régionaux, préfets pour les attelages des batteries de campagne des départements, ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, en mission pour la défense, ingénieurs civils attachés aux corps d'armée, etc. (1). »

La loi du 3 juillet 1877 vint unifier et simplifier le système.

Tout d'abord elle proclama le principe que seule l'autorité militaire est investie du droit de réquisition.

(1) Ferrand. — *Ouvrage cité.*

La loi de brumaire an III, en attribuant aux représentants du peuple en mission aux armées le droit de les ordonner, avait été inspirée par une pensée de méfiance à l'égard des généraux, dont les représentants en mission étaient comme les surveillants. La suppression de ce système, rendit au commandement toute sa plénitude. Depuis, le principe fut constamment observé. La loi de 1877 ne fit que le consacrer une fois de plus.

Un second principe posé par la loi, est que les autorités militaires investies du droit de réquisition sont strictement énumérées.

En effet, le décret en forme de règlement d'administration publique, du 2 août 1877, distingue suivant qu'il s'agit de la mobilisation totale, ou simplement d'une mobilisation partielle.

« Lorsque la mobilisation totale est ordonnée, dit l'article 3, les généraux commandant des armées, des corps d'armée, des divisions ou des troupes ayant une mission spéciale, peuvent, de plein droit, exercer des réquisitions. »

Et l'article 4 ajoute : « En cas de mobilisation partielle, ou de rassemblement de troupes, la faculté d'exercer des réquisitions n'appartient de plein droit qu'aux généraux commandant les corps d'armée mobilisés ou les rassemblements de troupes.

Le législateur a donc pris soin de ne conférer le droit de réquisition qu'à des officiers d'un grade élevé, et en nombre restreint.

C'est à ces généraux, ainsi limitativement désignés, qu'il appartiendra d'ordonner les réquisitions en se conformant aux dispositions de la loi. C'est à eux qu'en incombera la responsabilité.

Le droit de réquisition sera très exceptionnellement exercé par des officiers ou même des sous-officiers subalternes, sous leur propre responsabilité, lorsque la nécessité en sera absolument impérieuse.

En effet, l'article 8 du décret stipule qu'« exceptionnellement, et seulement en temps de guerre, tout commandant de troupe ou chef de détachement opérant isolément peut, même sans être porteur d'un carnet de réquisitions, requérir sous sa responsabilité personnelle, les prestations nécessaires aux besoins journaliers des hommes et des chevaux placés sous ses ordres ».

Mais dans ce cas, l'article 9 du décret stipule que l'ordre de la réquisition ainsi prescrite par le chef de détachement opérant isolément « sera établi en double expédition dont l'une restera entre les mains du maire et l'autre est adressée immédiatement par la voie hiérarchique, au général commandant le corps d'armée ».

Cette mesure aura pour effet de prévenir les abus. Sachant qu'il lui faudra rendre compte, en haut lieu, de son initiative, que ses ordres de réquisition seront soumis à l'examen du général commandant le corps d'armée, le chef du détachement isolé évitera de se laisser aller à aucun excès.

C'est une garantie précieuse pour la population. Dans la pratique, le droit de réquisition devra nécessairement être délégué, et même subdélégué, par les généraux qui en sont légalement investis, à leurs subordonnés. Mais cette délégation ne présente aucun des inconvénients de l'exercice de plein droit, par des gradés inférieurs, du droit de réquisition.

La responsabilité des réquisitions exercées en vertu d'une délégation ou subdélégation, reste au général qui l'a conférée.

D'où la nécessité, pour le délégataire, de rendre compte.

D'où, de la part des chefs hiérarchiques, un contrôle attentif.

En effet, les articles 3 et 4 du décret du 2 août 1877 disposent : « Ils (les généraux), peuvent déléguer le droit de requérir aux fonctionnaires de l'Intendance, ou aux officiers commandants des détachements », et l'article 6 ajoute : « Les généraux désignés dans les articles 3 et 4 du présent décret, peuvent remettre aux chefs de corps ou de service, des carnets à souche d'ordres de réquisition contenant délégation du droit de requérir, pour être délivrés par ces chefs de corps ou de service, aux officiers sous leurs ordres qui pourraient être éventuellement appelés à exercer des réquisitions. »

Donc, tandis que les articles 3 et 4 prévoient la délégation du droit de réquisition, l'article 6 permet la subdélégation de ce droit.

Dans chaque cas de réquisition sur délégation, aux termes de l'article 10, « l'officier qui a reçu délégation du droit de requérir doit, après avoir terminé la mission pour laquelle il avait reçu cette délégation, remettre immédiatement son carnet de réquisitions à son chef de corps ou de service qui le fait parvenir à la commission chargée du règlement des indemnités ».

Signalons que des précautions particulières ont été prises en ce qui concerne la réquisition des établissements industriels.

En effet il était important de ne pas laisser les usines, les fabriques, à la merci d'un ordre hâtif de réquisition, d'un officier subalterne, même agissant sur délégation d'un général commandant.

Ainsi que le disait M. le baron Reille, à la tribune de la Chambre : « Même en temps de guerre, il est toujours désirable que les travaux des établissements industriels continuent aussi longtemps que le permettent les circonstances. »

Cette nécessité résulte à l'évidence des événements actuels. Tous les efforts du gouvernement, des Chambres de commerce, des organisations ouvrières et patronales, tendent vers la reprise de la vie économique du pays. L'activité industrielle et commerciale, au fur et à mesure qu'elle renaît, donne à la nation des forces nouvelles. Elle est le facteur le plus important de la puissance financière, et partant, de la puissance militaire du pays.

Aussi, « pour éviter des réquisitions hâtives, souvent inutiles, quelquefois préjudiciables, il convient de soustraire l'industrie à l'action de chefs militaires inférieurs, qui, n'étant pas au courant des nécessités générales de la conduite des opérations, risqueraient d'employer de telles mesures sans qu'elles fussent suffisamment justifiées. On a donc réservé au ministre de la Guerre ou à une haute autorité militaire, le droit de requérir les établissements industriels » (1).

Sur amendement de M. le colonel Denfert-Rochereau, l'article 6 de la loi de 1877 stipula que « les réquisitions relatives à l'emploi d'établissements industriels pour la fourniture de produits autres que ceux qui résultent de leur fabrication normale, ne pourront être exercées que sur un ordre du ministre de la Guerre ou d'un commandant d'armée ou de corps d'armée ».

Ainsi se trouvent protégés contre toutes réquisitions inutiles, les usines, fabriques et autres établissements industriels. Aucune réquisition, en vertu d'une simple délégation ou subdélégation n'est possible, en ce qui les concerne.

Les autorités investies du droit de réquisition une fois déterminées, il était nécessaire de prévoir le cas où deux ou plusieurs autorités pourraient entrer en conflit quant à l'exercice du droit de réquisition dans la même localité ou la même région.

(1) Baron Reille. — *Rapport à la Chambre des députés.*

A cet effet, l'article 34 du décret du 2 août 1877 dispose que « lorsque des détachements de différents corps ou des troupes de différentes armes se trouvent à la fois dans une commune, les réquisitions ne peuvent être ordonnées que par l'officier auquel le commandement appartient en vertu des règlements militaires.

« Cette disposition ne s'applique pas aux réquisitions qui peuvent être ordonnées pour les besoins généraux de l'armée. »

De même, l'article 186 du règlement du 4 octobre 1891 sur le service dans les places de guerre et villes de garnison, prescrit que « le commandant des troupes d'opérations ne doit pas toucher aux approvisionnements de guerre ou de bouche qui forment la dotation normale de la place, ni requérir dans les zones de réquisitions qui sont réservées au gouverneur autour de la place ».

On entend par zone de réquisition réservée, pour les places pourvues d'une simple enceinte, pour celles entourées de forts détachées, et pour les groupes d'ouvrages réunis sous l'autorité d'un gouverneur unique, la zone de terrain qui comprend toutes les communes dont le centre (représenté par la mairie) est situé dans un rayon de dix kilomètres en avant des ouvrages les plus avancés (1).

(1) *Journal militaire officiel*, partie réglementaire, page 123.

D'autre part, en dehors de ces zones de réquisition réservée, les troupes d'opérations ne pourront exercer des réquisitions dans les zones où le gouverneur n'a qu'un droit de réquisition partielle, qu'après l'exercice de ce droit par la garnison.

D'ailleurs, ce conflit d'attributions risque d'autant moins de se produire, que, d'après l'article 105 du décret du 26 octobre 1883 sur le service des armées en campagne, « le général en chef assigne à chaque général commandant de corps d'armée, la zone dans laquelle il peut exercer des réquisitions pour l'alimentation de ses troupes. Celui-ci opère de même pour les divisions placées sous ses ordres ».

Ainsi l'autorité militaire seule peut ordonner des réquisitions. Mais il eût été dangereux de lui laisser le soin de s'adresser directement aux habitants. Le législateur s'étant proposé d'apporter dans la matière, de l'ordre et de la justice, de prévenir les abus, de réduire au minimum les inconvénients des réquisitions militaires, il eût été singulièrement imprudent d'en confier l'exécution à l'armée elle-même.

Aussi pour ne pas alarmer les intérêts privés, et assurer une répartition plus équitable des réquisitions, la loi a confié aux autorités locales qui se trouvent en rapport avec les habitants, qui connaissent les ressources de chacun, au moins dans les localités peu importantes, le soin de transmettre les ordres de l'autorité militaire et d'en assurer l'exécution.

Déjà, le règlement du 1^{er} septembre 1827, coordonnant les règles éparses de la période révolutionnaire, disait : « Les réquisitions sont adressées par les intendants et sous-intendants militaires, aux autorités civiles qui sont chargées de toutes les mesures ayant pour but la rentrée et la livraison des denrées requises. »

L'article 19 de la loi du 3 juillet 1877 s'exprime ainsi : « Toute réquisition doit être adressée à la commune ; elle est notifiée au maire. »

L'autorité municipale est l'intermédiaire indispensable entre le requérant et l'exproprié. Le maire est, en effet, par sa position, par l'influence locale qu'elle lui assure, par la connaissance qu'elle lui donne des ressources de ses administrés, tout naturellement appelé à servir de trait d'union entre l'agent militaire et les contribuables.

« Son intervention tempérera les craintes et les récriminations fâcheuses que pourrait faire naître un ordre rigoureux. Elle évitera des mauvaises volontés coupables. Elle rendra l'obéissance plus facile et plus prompte. Elle empêchera aussi que des fonctionnaires, entraînés par ce que les circonstances peuvent avoir d'impérieux, ne se jettent en dehors des voies légales, et ne portent atteinte à la propriété privée au mépris des garanties qui la protègent (1). »

(1) Condomine. — *Ouvrage cité.*

Bien entendu, à défaut du maire, l'ordre de réquisition sera notifié à son suppléant légal.

Aux termes de l'article 84 de la loi municipale du 5 avril 1884, le suppléant légal du maire est un des adjoints dans l'ordre de nomination, et à défaut d'adjoints, un conseiller municipal désigné par le Conseil, sinon pris dans l'ordre du tableau.

En deux hypothèses particulières il y a exception au principe. Tout d'abord, si aucun membre de la municipalité ne se trouve au siège de la commune, la réquisition s'exercera directement. L'hypothèse sera rare, mais on doit la prévoir, la loi pouvant recevoir son application dans des périodes troublées.

En second lieu, si une réquisition urgente est nécessaire sur un point éloigné du siège de la commune et qu'il soit impossible de la notifier régulièrement. Un exemple a été cité par M. le baron Reille, dans son rapport : « Un détachement, après une longue marche, peut arriver à l'improviste dans une localité éloignée de la commune, hameau, ferme ou métairie; on ne peut obliger les soldats fatigués à attendre, pour se procurer le gîte et la nourriture, l'arrivée d'un officier municipal résidant au loin. »

Dans ces circonstances, cependant, il est bon qu'un intermédiaire, même officieux, soit choisi par l'autorité militaire pour répartir la charge de la réquisition entre les habitants. Selon le mot du général de

Clausevitz (1) : « Il est rare que, livrés à eux-mêmes, les hommes ne s'adjugent pas plus qu'il ne leur est raisonnablement nécessaire, de sorte qu'une bonne partie des ressources se perd ainsi sans profiter à personne. » C'est pourquoi l'article 105 du décret de 1883 relatif au service des armées en campagne, recommande d' « adresser les ordres de réquisition aux municipalités, ou à défaut aux notabilités locales ».

Ainsi l'on évitera à la fois les abus et les pertes de temps.

L'article 20 de la loi du 3 juillet 1877 prescrivait, que pour faire la répartition de la réquisition entre les habitants, le maire devra se faire assister « de deux membres du conseil municipal appelés dans l'ordre du tableau et de deux des habitants les plus imposés de la commune ».

Le législateur voulait ainsi alléger la responsabilité du maire, lui éviter les critiques et les suspicions, et en même temps donner aux habitants de nouvelles garanties.

Mais la loi du 5 avril 1882 est venue abroger « les diverses dispositions législatives et réglementaires exigeant l'adjonction des plus imposés, soit en matière d'impôts extraordinaires ou d'emprunts à voter par le conseil municipal, soit en toutes autres matières ».

Cette loi avait donc pour effet de supprimer la dis-

(1) Cité par M. Ferrand.

position de l'article 20 de la loi concernant l'adjonction des deux contribuables les plus imposés.

Aussi, lorsque le projet de loi fut déposé en 1903 par le général André, ministre de la Guerre, portant modifications de la loi de 1877, un amendement présenté par M. Milliès-Lacroix, rapporteur de la loi au Sénat, vint solutionner cette question (1).

« Nous avons constaté, dit M. Milliès-Lacroix, que l'article 20 de la loi n'était plus en harmonie avec la législation municipale actuelle. Cet article dispose, en effet, que le maire procède à la répartition entre les habitants, des prestations dont la commune est requise avec l'assistance de deux membres du conseil municipal et de deux des habitants les plus imposés de la commune.

« La loi du 5 avril 1882 ayant abrogé les dispositions législatives et réglementaires qui exigeaient l'adjonction des plus imposés en matière d'administration communale, le maire ne sera plus assisté que de deux membres du conseil municipal dans une opération où il est cependant nécessaire qu'il soit entouré de lumières et de conseils.

« C'est pourquoi nous avons l'honneur de proposer que le maire soit assisté de quatre membres du conseil municipal appelés dans l'ordre du tableau. »

A la suite de cet amendement, la loi du 27 mars 1906

(1) *Journal Officiel*, 1906, annexe 38.

modifia ainsi l'article 20 : « Le maire, assisté, sauf le cas de force majeure ou d'extrême urgence de quatre membres du conseil municipal appelés dans l'ordre du tableau, répartit les prestations exigées entre les habitants et les contribuables, alors même que ceux-ci n'habitent pas la commune et n'y sont pas représentés. »

Ainsi, le maire sera assisté de quatre conseillers municipaux, au lieu de deux. Il n'est pas sûr que ce soit une amélioration. Nous n'apercevons pas pourquoi les garanties d'impartialité et de compétence seront plus complètes du fait que deux conseillers municipaux supplémentaires pourront « assister le maire ».

Le système de l'assistance des deux contribuables les plus imposés nous paraît au contraire, bien préférable à cet égard.

D'ailleurs, aux termes de l'article 39 du décret du 2 août 1877, « quel que soit le nombre des personnes qui répondent à la convocation du maire, celui-ci procède seul, ou avec les membres présents, à la répartition des réquisitions, et ses décisions sont exécutoires sans appel.

Approvisionnement des habitants des places fortes.

— La loi du 5 mars 1890 qui régit cette matière, a apporté une exception au principe que seules certaines autorités militaires limitativement déterminées peuvent ordonner des réquisitions. Elle a permis d'ajou-

ter à ces autorités, pour la réquisition des approvisionnements nécessaires à la population civile des places fortes, certaines autorités civiles : préfets, sous-préfets, maires, etc...

En effet, comme l'observait M. le baron Reille : « En cas de blocus et de siège, les habitants des places fortes voient leur sort intimement lié à celui de la garnison. Ils ont droit de la part de l'autorité militaire, aux mêmes soins que les défenseurs actifs dont ils partagent les dangers et les privations. La limite de la résistance est la plupart du temps marquée par l'épuisement des moyens d'existence de la population et de la garnison enfermées dans la place. »

La chute récente de Przemysl est venue souligner l'importance de cette observation.

Aux termes du décret du 3 juin 1890, modifiant l'article 10 du décret du 2 août 1877 qui règle la délégation du droit de réquisition, « lorsque, par application de la loi du 5 mars 1890, il y a lieu de pourvoir, par la voie des réquisitions, à la formation des approvisionnements nécessaires à la subsistance des habitants d'une place de guerre, le gouverneur peut déléguer le droit de requérir les prestations destinées à la constitution de ces approvisionnements, aux préfets, sous-préfets et maires, appelés à participer aux opérations du ravitaillement.

La même délégation peut être donnée, pour le même objet, aux ingénieurs des corps des ponts et chaussées et des mines.

Il est délivré, par l'intermédiaire des préfets, aux autorités civiles investies du droit de requérir, des carnets à souche d'ordres de réquisition et de reçus.

Le gouverneur devra indiquer dans la délégation, la nature et l'importance des objets de la réquisition.

Les conditions et les formes dans lesquelles les autorités civiles et administratives exercent le droit de réquisition qui leur a été délégué, sont les mêmes que pour les officiers (1).

Enfin, pour terminer l'étude des autorités exerçant soit de plein droit, soit en vertu d'une délégation ou subdélégation le droit de réquisition, signalons une disposition de la loi du 27 mars 1906 prévoyant également la délégation de ce droit à certaines autorités civiles.

En effet, M. le général André, ministre de la Guerre, disait à la séance de la Chambre du 30 mars 1903 (2) :

(1) Signalons d'autre part les mesures prises le 10 mai 1915, par le gouvernement en vue du ravitaillement en blé de la population civile.

Voici, à titre de document, l'avis que les préfets ont adressé aux maires de leurs départements respectifs :

« En vue de déjouer les manœuvres de la spéculation et afin d'empêcher une hausse artificielle du prix du pain, le ministre du Commerce a demandé au ministre de la Guerre de donner aux intendants l'ordre de réquisitionner dans chaque département, pour les besoins de la population civile, tout le blé existant où qu'il se trouve. Le prix de réquisition est fixé à 32 francs les 100 kilos. »

(2) *Journal Officiel*, 1903, annexe 857.

« Après avoir posé dans son article 3 le principe que le droit de requérir appartient à l'autorité militaire, la loi du 3 juillet 1877 avait prescrit, par son article 4, qu'un règlement d'administration publique déterminerait les autorités ayant qualité pour ordonner ou exercer les réquisitions, et le Conseil d'Etat, interprétant cet article, en ce sens que le droit de requérir ne pouvait être exercé que par des autorités militaires, n'a prévu dans le règlement du 2 août 1877, comme délégataires de ce droit, que les fonctionnaires de l'Intendance, les chefs de services et les officiers commandant les détachements.

« Plus tard la loi du 5 avril 1890 a permis d'ajouter à ces autorités, pour la réquisition des approvisionnements nécessaires à la population civile des places fortes, certaines autorités civiles : préfets, sous-préfets, maires, et ingénieurs des ponts et chaussées et des mines.

« Mais dans l'organisation du service de ravitaillement et de son personnel, l'administration militaire a été amenée à reconnaître qu'il serait utile de pouvoir déléguer le droit de requérir à d'autres officiers ou fonctionnaires que ceux appartenant aux catégories ci-dessus.

« Il importerait notamment d'employer les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, non seulement aux opérations du ravitaillement de la population civile des places fortes, mais aussi aux réquisitions en matière de navigation et de mines.

« Il conviendrait même que pour certaines opérations de la mobilisation, le ministre de la Guerre pût, comme le cas s'est présenté en 1870-71, faire appel au concours de personnes non militaires ou n'appartenant pas aux administrations publiques, mais désignées par leur compétence ou leur situation pour être chargées de missions spéciales au titre de l'armée. »

C'est ainsi que la loi de 1906 compléta en ces termes l'article 4 de la loi de 1877 : « Ce règlement déterminera également les personnes auxquelles le droit de réquisition devra être délégué à raison, soit de leurs fonctions, soit de la mission spéciale qui leur aura été conférée par le ministre de la Guerre. Dans ce dernier cas, la délégation pourra, à titre exceptionnel, et seulement en cas de mobilisation, être donnée à une personne n'appartenant pas aux cadres de l'armée. »

Tel est le système.

Ce droit de réquisition dont est investie l'autorité militaire, qui peut être délégué dans certains cas spéciaux à des autorités civiles, qui est exercé par l'intermédiaire des maires, comment est-il exercé ?

CHAPITRE VII

COMMENT ?

SECTION I. — *Formes des réquisitions militaires.*

La loi du 3 juillet 1877 a posé deux principes dans son article 3 :

1° Les réquisitions sont toujours formulées par écrit et signées.

2° Elles mentionnent l'espèce et la quantité des prestations imposées, et, autant que possible, leur durée.

Ces ordres de réquisition, aux termes de l'article 5 du décret du 2 août 1877, sont détachés d'un carnet à souche qui est remis à cet effet entre les mains des officiers appelés à exercer des réquisitions.

Nous avons vu en effet, qu'en cas de mobilisation totale : les généraux commandant les armées, les corps d'armée, les divisions ou les troupes ayant une mission spéciale, et en cas de mobilisation partielle : les généraux commandant les corps d'armée mobilisés ou les rassemblements de troupes peuvent remettre, aux termes de l'article 6 du décret, aux chefs de corps ou de service, des carnets à souche d'ordres de réquisition contenant délégation du droit

de requérir, pour être délivrés par ces chefs de corps ou de service aux officiers sous leurs ordres qui pourraient éventuellement être appelés à exercer des réquisitions.

Mais il est des cas où des réquisitions sont exercées sans que l'officier requérant ait pu recevoir une délégation régulière, et par suite sans qu'il soit en possession d'un carnet à souche. Cette hypothèse a été envisagée par l'article 8 du décret. « Exceptionnellement, et seulement en temps de guerre, dit cet article, tout commandant de troupe ou chef de détachement opérant isolément peut, *même sans être porteur d'un carnet de réquisitions*, requérir, sous sa responsabilité personnelle, les prestations nécessaires aux besoins journaliers des hommes et des chevaux placés sous ses ordres. »

Mais l'article 9 stipule dans ce cas, des précautions spéciales, afin de prévenir les excès et les abus.

En effet, aux termes de cet article 9 : « les réquisitions ainsi exercées sont toujours faites par écrit et signées ; elles sont établies en double expédition dont l'une reste entre les mains du maire et l'autre est adressée immédiatement, par la voie hiérarchique, au général commandant le corps d'armée ».

Ainsi, le législateur exige que dans tous les cas de réquisitions militaires, il reste une trace écrite de la réquisition.

Bien que ni la loi du 3 juillet, ni le décret du 2 août,

ne donnent d'indications précises sur les mentions que doivent renfermer les ordres écrits de réquisition, il est aisé de les énumérer. Ces mentions doivent fournir tous les renseignements nécessaires pour permettre une rapide vérification de l'opération. Par conséquent l'ordre indiquera nécessairement : le nom et le grade de l'officier requérant, le numéro de son régiment et de sa formation, le nom de la commune imposée, la nature et la quantité des prestations requises, la date de la réquisition.

Ces mentions devront figurer à la fois sur l'ordre qui sera remis au maire, et sur le talon restant adhérent au carnet à souche.

Lorsque l'ordre aura été exécuté, que les objets requis auront été livrés, il sera ouvert, au profit des contribuables ainsi imposés, un droit à une indemnité.

Nous avons vu que ce droit constitue la base même de notre système de réquisitions militaires. Le principe affirmé par la Déclaration des Droits de l'Homme reproduit dans l'article 545 du Code civil, reconnaît à toute personne dépossédée de son bien pour cause d'utilité publique, une juste, et dans la mesure du possible, préalable indemnité.

Nous avons vu que ce principe avait été reconnu si non rigoureusement observé, de tout temps, dans l'ancienne Rome comme dans l'ancienne France. La loi de 1877 n'a fait que le consacrer une fois de plus.

Mais il est nécessaire, pour fixer le montant de l'indemnité, que le contribuable puisse faire la preuve de la réquisition qui lui a été imposée. L'ordre de réquisition, laissé entre les mains du maire, ne prouve que la nature et l'étendue de la réquisition. Il ne prouve pas l'exécution de cette réquisition.

D'où la nécessité d'un reçu. En effet, aux termes du paragraphe 4 de l'article 3 de la loi : « Il est toujours délivré un reçu des prestations fournies » et l'article 7 du décret précise : « Les reçus délivrés par les officiers chargés de la réception des prestations fournies sont extraits d'un carnet à souche qui est fourni par l'autorité militaire comme les carnets d'ordre de réquisition. »

Ces reçus devront renfermer toutes les indications utiles à la fixation précise de l'indemnité. En l'absence de textes, l'on peut présumer, qu'ils devront mentionner : la nature et la quantité exacte des prestations exécutées, le nom de la commune, le nom et le grade de l'officier qui délivre le reçu. Ce sont d'ailleurs les mêmes indications que celles portées sur l'ordre de réquisition.

Ces mentions devront être reproduites sur le talon du reçu.

S'il s'agit de réquisitions d'objets matériels, il sera délivré au maire un reçu en bloc pour toute la commune.

Au contraire, s'il s'agit de réquisitions de services personnels, le reçu sera délivré directement au prestataire. En effet, ce que l'article 20 du décret nomme un certificat, n'est pas autre chose qu'un reçu. Aux termes de cet article : « les guides, les messagers, les conducteurs et les ouvriers qui sont l'objet de réquisitions reçoivent, à l'expiration de leur mission, un certificat qui en constate l'exécution et qui est délivré : pour les guides, par les commandants de détachements ; pour les messagers, par les destinataires ; pour les conducteurs, par les chefs de convois, et pour les ouvriers, par les chefs de service compétents. »

Ainsi, c'est au maire de la commune qu'est adressé l'ordre écrit de réquisition, c'est au maire qu'est remis le reçu de la réquisition.

Il ne faut pas conclure de ce double fait, que la réquisition soit proprement une charge communale.

Au contraire de la législation allemande, qui établit des « circonscriptions de réquisitions donnant lieu en temps de guerre à des prestations provinciales, chaque province constituant comme une unité imposable » (1), la loi française ne reconnaît pas de réquisitions générales.

En effet, si la réquisition était une charge municipale, imposée à un être collectif : la commune, celle-ci deviendrait seule créancière ; elle produirait en bloc

(1) Condomine. — *Ouvrage cité.*

ses justifications ; le paiement de l'indemnité serait fait au budget municipal ; l'Etat n'aurait aucunement à se préoccuper de l'appréciation des droits individuels.

Tel n'est pas le système que la loi sanctionne. La demande de prestations est bien adressée d'ensemble à la municipalité. L'autorité requérante ne donne qu'un reçu collectif. Mais quand arrive le paiement de l'indemnité, on verra que l'administration se trouve en présence des droits de chaque prestataire, et non d'une seule et unique créance. La loi a voulu que chaque propriétaire restât maître de défendre ses droits individuels à ses risques et périls. Elle a voulu aussi sans doute, évoquer hors de la commune les petites animosités et les rancunes que pourrait soulever le règlement des indemnités. Cela explique pourquoi l'autorité militaire, quoique étrangère à la répartition des prestations, est appelée à statuer divisément sur la créance de chaque prestataire.

Limites des réquisitions. — La législation allemande, considérant les réquisitions comme une véritable imposition provinciale, n'en limite pas l'étendue.

Au contraire, l'article 19 de la loi de 1877 porte qu'elles ne pourront excéder les ressources de la commune. Le droit de requérir est assez exorbitant de sa nature pour qu'on évite de l'aggraver encore en contraignant les prestataires à se procurer des denrées qu'ils n'ont pas, pour s'en voir dessaisir aussitôt.

Et non seulement les ressources ne doivent pas être excédées, mais elles ne peuvent être absorbées entièrement. Il faudra laisser aux propriétaires une quantité de denrées suffisante pour attendre le moment de remplacer celles que la réquisition leur enlève.

Ainsi seront considérés comme prestations indisponibles :

1° Les vivres destinés à l'alimentation d'une famille et ne dépassant pas sa consommation pendant trois jours.

2° Les grains ou autres denrées alimentaires qui se trouvent dans un établissement agricole, industriel ou autre, et ne dépassant pas la consommation de huit jours.

3° Les fourrages qui se trouvent chez un cultivateur et ne dépassant pas la consommation de ses bestiaux pendant quinze jours.

Si le nombre des fournitures requises est exclusif, le maire livre toutes celles qu'il lui est possible de fournir, sous réserve pour l'autorité militaire de faire procéder à des vérifications. En cas de dissimulation, les denrées refusées sont appréhendées par la force et la fraude signalée à l'autorité judiciaire.

Répartition des réquisitions. — C'est une mission difficile, qui peut provoquer des contestations, éveiller des jalousies, soulever des résistances d'autant plus fâcheuses que les circonstances sont plus pressantes.

Il importe que la responsabilité d'une fonction si délicate ne soit pas laissée toute entière à un seul agent. Il faut aussi éviter de donner prise au moindre soupçon d'arbitraire et de partialité.

C'est pourquoi, dans l'impossibilité de convoquer tout le conseil municipal, en raison de la célérité nécessaire, la loi exige que le maire n'agisse pas sans assistance.

Nous avons vu que la loi de 1906, modifiant l'article 20 de la loi de 1877, prescrit que le maire sera assisté, à l'effet de procéder à la répartition de la réquisition entre les habitants, de quatre conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau.

Les décisions de cette commission, quel que soit le nombre de conseillers municipaux présents, sont exécutoires sans appel. Les habitants devront s'y conformer, et livrer les prestations qui leur sont attribuées sans qu'aucun recours ne soit possible à l'encontre de l'attribution faite.

La répartition doit être effectuée avec la plus parfaite équité et frapper tous les contribuables suivant leur situation et leur fortune. Les maires ont quelquefois, pour mieux répartir cette charge, divisé les habitants en plusieurs classes, d'après le registre des contributions, assignant à chacune un nombre différent de soldats à loger. La Cour de cassation, par un arrêt en date du 13 août 1842, a reconnu légal et obligatoire un arrêté municipal pris dans ce sens.

La livraison des objets requis se fait en présence du maire. En effet, aux termes de l'article 41 du décret du 2 août 1877 : « Le maire fait procéder, en sa présence, ou en présence d'un délégué, à la remise aux parties prenantes des fournitures requises. »

La livraison revêt ainsi un caractère officiel. Il pourra être procédé à une sorte de vérification contradictoire de la quantité et de la nature des fournitures faites.

Il est des cas cependant où l'intervention du maire n'est pas exigée.

Par exemple lorsqu'il s'agit de la réquisition de la nourriture des hommes logés chez l'habitant, ou de la réquisition de services personnels, l'intermédiaire du maire serait inutile.

D'autre part, il pourra être parfois plus avantageux de fournir au compte de la commune les prestations demandées, que de les imposer à chaque habitant pour sa quote-part. La commune, en effet, surtout s'il s'agit d'objets que les habitants ne possèdent pas en quantité suffisante, pourra plus aisément se les procurer. En se substituant aux contribuables, elle servira leurs intérêts sans grever le budget, puisque les dépenses affectées à ces fournitures lui seront remboursées au moment du règlement des indemnités.

Mais pour ordonner cette opération, le législateur exige l'assentiment des quatre conseillers municipaux composant, avec le maire, la commission de répar-

tition. En effet, dit M. le baron Reille dans son rapport, « l'opération peut entraîner quelques frais et quelques avances auxquels le budget municipal aura à parer provisoirement ou définitivement... Il a semblé que la commission restreinte indiquée par la loi pour les réquisitions pourrait, ici encore, être appelée à seconder le maire et que l'assentiment de celle-ci donnerait plus de poids et plus de garantie à la mesure ».

C'est ainsi que l'article 20 de la loi stipule : « Au lieu de procéder par voie de répartition, le maire, assisté comme il est dit ci-dessus, peut, au compte de la commune pourvoir directement à la fourniture et à la livraison des prestations requises ; les dépenses qu'entraîne cette opération sont imputées sur les ressources générales du budget municipal, sans qu'il soit besoin d'autorisation spéciale. »

Enfin, nous avons vu qu'aux termes du paragraphe 6 de l'article 20 de la loi du 3 juillet 1877 : « Dans les cas prévus par le premier paragraphe de l'article 19, ou lorsque les prestations requises ne sont pas fournies dans les délais prescrits, l'autorité militaire fait d'office la répartition entre les habitants. »

En raison des inconvénients que présente cette répartition directe, les cas où le législateur l'autorise devront être tout à fait exceptionnels. Les cas auxquels fait allusion l'article 20, prévus par l'article 19, sont les suivants :

1° Si aucun membre de la municipalité ne se trouve au siège de la commune.

Cette hypothèse ne se présentera guère que dans des périodes de troubles, ou en temps de guerre.

2° Si une réquisition urgente est nécessaire sur un point éloigné du siège de la commune, et qu'il soit impossible de la notifier régulièrement.

Mais nous avons vu qu'alors, il est recommandé à l'autorité militaire de recourir à l'assistance de notables. Ces notables ne suppléeront pas légalement le maire. Ils ne feront qu'obéir à un ordre. Ils seront l'objet d'une véritable réquisition de service personnel. Mais leur intermédiaire sera précieuse, tant au point de vue de la célérité de l'exécution, que d'une équitable répartition, des réquisitions.

Enfin, il appartiendra aux municipalités de faire toute diligence pour éviter la répartition d'office prévue par l'article 20, « lorsque les prestations requises ne sont pas fournies dans les délais prescrits ».

Il faut, en effet, avant tout, que l'ordre soit exécuté. La négligence ou la mauvaise volonté d'une municipalité, ne sauraient faire obstacle aux opérations militaires.

Pénalités. — L'exercice du droit de réquisition est par sa nature, nous nous sommes efforcés de le démontrer en commençant cette étude, une véritable expropriation pour cause d'utilité publique. C'est une

atteinte à la propriété et à la liberté individuelle. C'est pourquoi la loi l'a strictement réglementé, et a expressément désigné les autorités qui en sont investies, en reconnaissant cependant la nécessité dans la pratique de le déléguer ou de le subdéléguer. Nous avons vu aussi que dans certaines circonstances exceptionnelles, le droit de réquisition peut être exercé, sans délégation spéciale, par le chef d'un détachement isolé.

Il était donc indispensable de prévenir les abus et les excès résultant de l'exercice de ce droit redoutable. Il fallait à la fois, en réprimer sévèrement l'abus et l'usurpation.

C'est l'objet de l'article 22 de la loi du 3 juillet 1877. Aux termes de cet article : « Tout militaire qui, en matière de réquisitions, abuse des pouvoirs qui lui sont conférés, ou qui refuse de donner reçu des quantités fournies, est puni de la peine de l'emprisonnement dans les termes de l'article 194 du Code de justice militaire », c'est-à-dire de six jours à cinq ans.

Et l'article 22 ajoute : « Tout militaire qui exerce des réquisitions sans avoir qualité pour le faire, est puni, si ces réquisitions sont faites sans violence, conformément au cinquième paragraphe de l'article 248 du Code de justice militaire. »

La peine prévue à l'article visé est la réclusion, ou en cas de circonstances atténuantes, l'emprisonnement de un an à cinq ans.

Enfin, dit l'article 22, « si ces réquisitions sont exer-

cées avec violence, il est puni conformément à l'article 250 du même code ».

Cet article 250 est ainsi conçu : « Est puni de mort, avec dégradation militaire, tout pillage ou dégât de denrées, marchandises ou effets, commis par des militaires en bande, soit avec armes ou à force ouverte, soit avec bris de portes et clôtures extérieures, soit avec violence envers les personnes.

« Le pillage en bande est puni de la réclusion dans les autres cas.

« Néanmoins, si dans les cas prévus par le premier paragraphe, il existe parmi les coupables un ou plusieurs instigateurs, un ou plusieurs militaires pourvus de grades, la peine de mort n'est infligée qu'aux instigateurs et aux militaires les plus élevés en grade. Les autres coupables sont punis de la peine des travaux forcés à temps. S'il existe des circonstances atténuantes, la peine de mort est réduite à celle des travaux forcés à temps, la peine des travaux forcés à temps à celle de la réclusion, et la peine de la réclusion à un emprisonnement d'un an à cinq ans.

« En cas de condamnation à l'emprisonnement, l'officier coupable est, en outre, puni de la destitution.

En résumé, les militaires qui exercent sans droit, des réquisitions sont punis, s'ils le font sans violence, comme les voleurs, et s'ils usent de violence, comme les pillards.

Selon l'exposé des motifs de la loi : « Il faut que

l'armée donne elle-même l'exemple du respect de la loi, et dans une matière où nous exigeons des citoyens, des sacrifices qui peuvent être considérables, il est convenable que l'armée soit, aux yeux de tous, rigoureusement maintenue dans les limites que la loi lui impose. »

Ainsi le législateur a prescrit des sanctions sévères pour protéger les citoyens contre les abus que pourraient commettre des militaires en cette matière. Rien n'est plus aisé en effet, surtout en des circonstances comme celles que nous traversons, au moment où la guerre vient d'être déclarée, où il se produit dans les villages un énervement, parfois un affolement bien compréhensibles, en des jours où toutes les espérances résident en l'armée, où toutes les bonnes volontés, où tous les dévouements vont à l'armée, où les paysans, qui viennent de voir partir leurs fils, s'empressent de satisfaire les désirs des troupes, rien n'est plus facile alors pour un militaire, fût-il soldat de deuxième classe, d'obtenir des habitants, sous le prétexte de réquisitions, les objets les moins « réquisitionnables ». Le législateur a donc sagement agi en réprimant rigoureusement ces abus.

Mais il se devait également d'obéir à une autre préoccupation. Parmi l'universel dévouement, il peut se trouver quelques mauvaises volontés, soit chez les municipalités, soit chez les particuliers. Or, il faut assurer à l'autorité militaire l'obéissance immédiate. Les cir-

constances peuvent être telles que tout retard serait déplorable. Dès lors la loi devait prendre à cet égard des mesures énergiques.

Les lois de l'époque révolutionnaire contenaient des dispositions pénales rigoureuses, auxquelles s'ajoutait la terreur d'être traité comme suspect. Elles punissaient de six ans de fers les auteurs de réquisitions arbitraires (1), de la destitution, de la perte des droits civiques, de la confiscation des revenus, les officiers municipaux qui manquaient à leurs devoirs (2), de l'emprisonnement et de l'amende, les propriétaires récalcitrants.

La loi du 3 juillet 1877, sans être aussi rigoureuse, a prévu également des sanctions sévères.

Tout d'abord, elle a frappé les maires dont la négligence ou la mauvaise volonté auraient mis obstacle à l'exécution des réquisitions. Nous avons vu le rôle important des maires dans notre système de réquisitions. Il était donc nécessaire de prendre à leur égard des sanctions proportionnelles à l'importance de leur rôle.

Aux termes de l'article 21 de la loi du 3 juillet 1877 : « Dans le cas de refus de la municipalité, le maire, ou celui qui en fait fonctions peut être condamné à une amende de vingt-cinq à cinq cents francs.

(1) Décret du 19 brumaire an III.

(2) Loi du 18 germinal an II.

En ce qui concerne les contribuables, il faut distinguer suivant qu'il s'agit de réquisitions d'objets matériels ou de réquisitions de services personnels.

Nous avons vu qu'en cas d'inexécution, dans les délais prescrits, des réquisitions d'objets matériels, l'autorité militaire y procédera au besoin par la force. En effet, le paragraphe 2 de l'article 21 dispose que si l'inexécution « provient du mauvais vouloir des habitants, le recouvrement des prestations est assuré, au besoin, par la force ».

Dans ce cas, « on appliquera l'article 105 du décret du 26 octobre 1883 sur le service des armées en campagne, c'est-à-dire qu'on fait visiter les maisons par des groupes d'hommes choisis, commandés par des officiers ou sous-officiers. Les villages et les rues sont répartis entre les divers corps. Des gardes armées sont chargées de contenir les soldats et les habitants » (1).

Outre cette première sanction, il en est une autre, prévue par le paragraphe 2 de l'article 21 : « En outre, les habitants qui n'obtempèrent pas aux ordres de réquisition sont passibles d'une amende qui peut s'élever au double de la valeur de la prestation requise. »

Ils sont traduits en temps de paix devant les tribunaux correctionnels, en temps de guerre, devant les conseils de guerre.

(1) Ferrand. — Ouvrage cité.

C'est ainsi que le 14 octobre 1914, un cultivateur, nommé Proust, d'Egley (Seine-et-Oise), comparut devant le deuxième Conseil de guerre de Paris, pour n'avoir livré qu'une partie des vingt quintaux de paille pour la fourniture desquels il avait reçu un ordre de réquisition. Par application de l'article 21, le deuxième Conseil de guerre prononça contre lui une condamnation à 120 francs d'amende (1).

C'est en vertu de ce même texte, que le 30 janvier 1915, le troisième Conseil de guerre de Paris infligea 2.000 francs d'amende à M. Nasy qui, frappé par un ordre de réquisition de l'autorité militaire pour la livraison de ses remorqueurs « Lille », « Namur » et « Ville de Rennes », refusa d'y obéir sous le prétexte que ces vapeurs calaient trop pour naviguer sur la Marne et que leurs chaudières n'étaient pas en état (2).

Cette espèce est doublement intéressante. En effet, en la circonstance, l'autorité requérante était l'Administration des ponts et chaussées, agissant en vertu de la délégation spéciale de la loi de 1906.

Quant aux réquisitions de services personnels, leur inexécution entraîne des pénalités beaucoup plus graves. Elle constitue, en effet, le délit d'abandon de poste.

L'on conçoit cette sévérité de la loi. La réquisition

(1) *Gazette des Tribunaux*, 15 octobre 1914.

(2) *Gazette des Tribunaux*, 31 janvier 1915.

de services personnels est une véritable mobilisation temporaire. Soit que l'armée ait besoin de conducteurs pour ses transports, ou de guides pour ses mouvements, ou de messagers, soit qu'il s'agisse de travaux de terrassement pour la mise en état d'une place de guerre ou d'un fort, ou la construction d'abris, ou le creusement de tranchées, l'exécution de ces services ne souffre aucun retard. Il importe dès lors, de considérer comme « militarisés » et de traiter comme tels, ceux qui sont l'objet de ces réquisitions, pendant la durée de la prestation.

C'est ainsi que dans les premiers jours qui suivirent la déclaration de guerre, l'on procéda dans nos places fortes de l'Est, à des travaux urgents, en vue d'opérations militaires possibles. A cet effet, un certain nombre de « travailleurs civils » furent requis. Le général gouverneur de Belfort, notamment, ainsi que nous l'avons précédemment signalé, réquisitionna les hommes valides de 16 à 60 ans. Nombreux furent ceux qui crurent pouvoir interrompre leur travail, et quittèrent les chantiers. Inculpés d' « abandon de poste », ils furent traduits devant le Conseil de guerre et condamnés à des peines d'emprisonnement allant jusqu'à six mois.

Selon l'expression de M. le baron Reille : « L'absence, en temps de guerre surtout, peut être d'une extrême importance et constituer dans certains cas, de véritables crimes de lèse-nation. »

Aussi les paragraphes 3 et 4 de l'article 21 disposent : « En temps de paix, quiconque abandonne le service pour lequel il est requis personnellement, est passible d'une amende de seize à cinquante francs.

« En temps de guerre, et par application des dispositions portées à l'article 62 du Code de justice militaire, il est traduit devant le Conseil de guerre, et peut être condamné à la peine de l'emprisonnement de six jours à cinq ans, dans les termes de l'article 194 du même code. »

SECTION V. — *Indemnités.*

Le système adopté par la loi de 1877 au point de vue du règlement des indemnités, peut se résumer ainsi : 1° une commission apprécie la valeur de la réquisition; 2° le représentant de l'Etat fait une offre sur le rapport de cette commission; 3° cette offre est soumise à l'acceptation des ayants droit qui peuvent porter leurs réclamations devant deux juridictions successives, à proximité des parties, et statuant rapidement; 4° le mandatement est collectif au nom de la commune ; 5° la répartition de l'indemnité est faite aux ayants droit par les soins de l'autorité municipale.

1° *Commission d'évaluation.* — Sur ce point, la législation avait été confuse et contradictoire.

Un décret du 7 vendémiaire an IV enjoignait aux administrateurs des départements de fixer, chaque quinzaine et pour chaque canton, le prix du remboursement des réquisitions de fourrages.

Parmi les décrets du gouvernement de la Défense Nationale, les uns étaient muets sur la question, d'autres supposaient une entente entre l'administration requérante et l'exproprié, et, en cas de désaccord, prescrivaient la nomination d'un tiers arbitre par l'autorité judiciaire ; d'autres enfin s'en rapportaient au cours officiel constatant le prix de vente sur les marchés.

La loi de 1877 a minutieusement réglementé cette matière.

Aux termes de l'article 24 : « Lorsqu'il y a lieu, par application de l'article premier, de requérir des prestations pour les besoins de l'armée, le Ministre de la Guerre nomme, dans chaque département où peuvent être exercées des réquisitions, une commission chargée d'évaluer les indemnités dues aux personnes et aux communes qui ont fourni des prestations. »

Et l'article 45 du décret du 2 août 1877 complète ainsi les dispositions de l'article 24 de la loi du 3 juillet : « Les commissions d'évaluation sont composées de trois, cinq ou sept membres, selon l'importance des réquisitions à exercer. Le Ministre de la Guerre fixe ce nombre, et peut déléguer au général commandant la région, le soin de nommer les membres de ces commissions.

La majorité de ces commissions départementales d'évaluation appartient à l'élément civil. La loi a voulu ainsi accorder aux contribuables, le maximum de garanties. Une commission exclusivement militaire aurait peut-être tendance à ne pas tenir suffisamment compte des intérêts particuliers, ou, avec la meilleure volonté, elle risquerait de ne pas les connaître parfaitement.

Ces commissions jouent, en matière de réquisitions militaires, le rôle des jurys de propriétaires en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. L'une et l'autre de ces institutions ont été créées dans le but de sauvegarder les intérêts des citoyens, d'éviter qu'ils ne soient lésés. En ce qui concerne les expropriations, le législateur a dépassé le but, puisque dans la grande majorité des cas, ce sont les intérêts du Trésor qui sont sacrifiés, l'expropriation apparaissant trop souvent comme une bonne aubaine, comme une occasion d'enrichissement pour l'exproprié, aux dépens de l'ensemble des contribuables.

Cet écueil a été évité dans la loi de 1877. Tandis qu'en effet, la décision des jurys d'expropriation est définitive, les commissions d'évaluation n'ont qu'un rôle consultatif. La décision appartient au Ministre de la Guerre qui reste libre de ne pas suivre l'avis de la commission.

Le nombre des membres civils est de deux dans les commissions composées de trois personnes, de

trois dans celles qui sont composées de cinq personnes, et de quatre dans celles de sept membres. Les membres civils sont nommés, sur la désignation du préfet, par les gouverneurs militaires ou les généraux de corps d'armée.

D'après l'Instruction ministérielle du 10 mai 1894 les membres civils devront être choisis, autant que possible, dans le sein du comité départemental de ravitaillement, et les membres militaires, parmi les officiers dégagés de toute obligation militaire, et reconnus aptes à remplir des fonctions sédentaires.

Cette même Instruction ministérielle prescrit que la liste des membres de la commission sera constamment tenue à jour, de concert avec le préfet du département. Cette liste comprend des membres suppléants.

Aux termes de l'article 47 du décret du 2 août 1877, la commission ne peut délibérer que s'il y a au moins trois membres présents dans les commissions composées de trois ou cinq membres, et cinq dans celles qui sont composées de sept membres.

Les commissions peuvent s'adjoindre, avec voix consultative, des notables commerçants pour l'établissement des tarifs. Elles peuvent aussi désigner des experts pour l'estimation des dommages, les frais d'expertise étant à la charge de l'administration.

Ainsi composées, les commissions départementales d'évaluation fonctionneront dès l'ouverture de la pé-

riode des réquisitions. M. le baron Reille définissait ainsi leur rôle : « La commission est spécialement chargée de prendre connaissance des ordres de réquisition donnés, de les vérifier, de les comparer avec les reçus et avec les états de répartition, de dresser le tableau des habitants ayant fourni des prestations, de connaître de leurs demandes, d'apprécier les allocations à donner, et de fixer l'administration militaire sur les offres qu'elle doit faire aux prestataires. »

En cas de mobilisation totale, afin d'assurer l'uniformité et la régularité des liquidations effectuées par les commissions départementales, le Ministre de la Guerre nomme une commission centrale chargée de correspondre avec ces dernières, et d'émettre son avis sur toutes les difficultés auxquelles peut donner lieu le règlement des indemnités.

L'Instruction ministérielle du 10 mai 1894 fixe ainsi la composition de cette commission centrale : un contrôleur général de l'administration de l'armée, président ; un représentant du Ministère de l'Intérieur ; un représentant du Ministère des Finances ; un représentant du Ministère de l'Agriculture ; un représentant du Ministère du Commerce et de l'Industrie ; deux membres de la Chambre de Commerce de Paris ; deux fonctionnaires du corps du contrôle de l'administration de l'armée ; un sous-intendant militaire attaché à la 5^e direction (services administratifs).

Cette assemblée peut également s'adjoindre, à titre

de membre consultatif, toute personne qu'elle juge à propos pour éclairer ses travaux.

La commission est convoquée en temps de paix, lorsque le ministre de la Guerre le juge à propos. En temps de guerre, elle doit se réunir, sur la convocation du président, le deuxième jour de la mobilisation.

Les commissions d'évaluation établissent pour les différents objets susceptibles d'être réquisitionnés, des tarifs. Grâce à la commission centrale, ces tarifs sont uniformisés. Ils sont arrêtés par le ministre de la Guerre. Ces tarifs lient l'autorité militaire. Ils ne s'imposent en aucune façon aux contribuables qui restent libres de les refuser, mais qui peuvent en exiger l'observation.

2° Fixation de l'indemnité. — Le maire dresse, en double expédition, l'état nominatif de tous les habitants qui ont fourni des prestations. Il indique, sur cet état, la nature et l'importance des prestations fournies, la date des réquisitions et les sommes réclamées par les habitants. Il indique également son avis. Cet état nominatif ainsi dressé, est envoyé par l'intermédiaire du préfet, à la commission d'évaluation.

En outre, aux termes de l'article 49 du décret du 2 août 1877, le maire joindra à l'état nominatif des prestataires, les ordres de réquisition qui lui ont été remis par l'autorité militaire, ou qui ont été remis directement aux habitants. Il y joindra également les

reçus délivrés par les officiers requérants, et s'il y a lieu, les procès-verbaux de dégâts ou d'estimation.

L'article 49 dispose en outre que toutes les pièces justificatives ainsi jointes par le maire à l'état nominatif, seront récapitulées dans un bordereau dressé en double expédition, dont une est renvoyée à la commune à titre de récépissé, après avoir été visée par la commission.

La commission départementale examinera les états, avec les pièces justificatives, qui lui seront adressés par les maires. Elle évaluera l'indemnité due à chaque contribuable. Mais cette évaluation est purement indicative. L'autorité militaire n'est pas tenue de s'y conformer.

En tous cas, dans les trois jours de la proposition de la commission, la décision de l'Intendance devra être adressée au maire. Le maire à son tour, notifiera cette proposition, dans les vingt-quatre heures de sa réception, à chacun des intéressés. Un délai de quinze jours est imparti à ces derniers, à l'effet de faire connaître s'ils acceptent ou refusent les offres de l'autorité militaire.

Mais l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877 apporte une modification caractéristique au système des expropriations. En effet, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'exproprié qui n'accepte pas expressément les offres de l'administration, est censé les refuser, et devant le silence de l'expro-

prié, aux termes des articles 24 et 28 de la loi de 1841, l'Administration est obligée de soumettre l'affaire au jury spécial.

Au contraire, l'article 26 de la loi de 1877, consacre, en matière de réquisitions militaires, un système tout différent.

Le silence des prestataires est considéré comme une acceptation.

Le législateur a imposé aux contribuables qui refusent les offres de l'autorité militaire, d'exprimer leur refus par écrit et de motiver leur refus. En outre la loi a voulu les obliger à réfléchir, de manière à empêcher toute contestation de naître sous une impression, dans un moment de dépit ou d'irritation : A cet effet, un délai de quinze jours est imparti aux prestataires récalcitrants pour déposer leur refus écrit et motivé.

D'autre part, la loi a tenu à éviter que le règlement des indemnités traîne en longueur. Elle a prescrit que passé ce délai de quinzaine, les réclamants seront forclos.

Aux termes de l'article 27 de la loi, après l'expiration de ce délai, le maire dresse l'état des allocations devenues définitives par l'acceptation ou le silence des intéressés.

Le montant des allocations portées sur cet état est mandaté collectivement au nom de la commune, de même que les ordres de réquisition avaient été notifiés au maire de la commune.

L'article 53 du décret du 2 août dispose en outre que lorsque le fonctionnaire de l'intendance a reçu l'état des allocations ainsi dressé par le maire, il doit, après vérification, et dans un délai maximum de huit jours, délivrer le mandat de paiement, au nom du receveur municipal de la commune.

D'après l'article 27 de la loi, ce mandat devra être payé comptant. Toutefois en temps de guerre, le paiement peut être effectué en bons du Trésor portant intérêt à 5 %. Une intéressante application de cette disposition peut être constatée au cours de la guerre actuelle. La plupart des réquisitions sont payées au moyen des bons de la Défense Nationale, et la faveur de ces bons est telle que ce mode de paiement est généralement préféré aux espèces.

Aussitôt après le paiement du mandat, ou dès l'échéance du bon du Trésor, le maire est tenu de mandater, et le receveur municipal est tenu de payer à chaque indemnitaire, la somme qui lui revient.

Si, par application de l'article 27 de la loi, le paiement a lieu en bons du Trésor, le receveur municipal en encaissera le montant à leur échéance, et en même temps qu'il paiera à chaque intéressé l'indemnité due, il procédera, de concert avec le maire, à la répartition des intérêts au prorata des indemnités.

En cas de refus, par les prestataires, de l'offre de l'autorité militaire, quelle juridiction sera appelée à connaître de la contestation ?

3° *Contestations.* — Jusqu'à la loi de 1877, cette question avait soulevé de sérieuses difficultés, et il avait fallu recourir au Tribunal des Conflits, qui avait opéré un partage des attributions selon la nature mobilière ou immobilière des objets réquisitionnés.

Reconnaissant aux réquisitions d'immeubles le caractère d'un contrat de droit commun, d'un acte assimilable au contrat de bail, le Tribunal affirmait la compétence des tribunaux civils (1).

Au contraire, il reconnaissait la compétence de la juridiction administrative pour les réquisitions d'objets mobiliers « que, dans des circonstances impérieuses, à défaut d'achats de gré à gré et de marchés de fournitures, l'autorité administrative est autorisée à faire pour l'accomplissement de sa mission » (2).

En effet, le principe de notre contentieux administratif est le suivant : Les difficultés qui peuvent naître à l'occasion de marchés passés entre les particuliers et l'Etat, sont soumises au premier degré au Conseil de préfecture en matière de travaux, et au ministre en matière de fournitures, sauf recours au Conseil d'Etat dans l'un comme dans l'autre cas.

Or, avant 1877, le Conseil d'Etat avait admis que « la réquisition constitue entre l'administration et les particuliers un lien de droit analogue à celui qui exis-

(1) 14 novembre 1873, affaire Darreau.

(2) 11 janvier 1873, affaire Vally.

terait entre eux si, au lieu d'un contrat forcé, il y avait un contrat volontaire. Sera compétent pour connaître des contestations auxquelles donnerait lieu l'exécution du contrat forcé, le juge qui aurait pouvoir de connaître du contrat volontaire dont il se rapproche » (1).

Par suite, une réquisition d'objets mobiliers étant, suivant cette conception, « un marché forcé de fournitures », la compétence appartenait à l'autorité compétente pour connaître des marchés de fournitures, c'est-à-dire à l'autorité administrative, comme il résultait du décret du 11 juin 1806 : « Le Conseil d'Etat connaîtra de toutes contestations ou demandes relatives soit aux marchés passés avec nos ministres, ou en leur nom, soit aux travaux de fournitures faites pour le service de leurs départements. »

De même, la loi du 26 avril 1816 avait expressément attribué à l'autorité administrative le règlement des indemnités dues pour les réquisitions faites pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, et la loi des 15-22 juin 1871 a appliqué le même principe pour les réquisitions faites pendant la guerre de 1870-71.

Cette loi disposait dans son article premier, que les porteurs de bons de réquisitions délivrés par les autorités françaises, civiles et militaires, devront, à peine de déchéance, déposer dans le délai de deux mois, à

(1) De Linage. — *Des réquisitions en temps de guerre.*

la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement, dans lesquels les réquisitions ont été exercées, les dits bons avec l'état indicatif des sommes réclamées, et les pièces justificatives.

Dans l'article 3 elle disposait qu'il sera statué dans les trois mois qui suivront ce dépôt, par l'administration compétente, sur toutes les réclamations formées par les déposants.

La Cour de Lyon, dans un arrêt qui a donné lieu à une décision du Tribunal des Conflits du 21 décembre 1872, attribuait compétence à l'autorité judiciaire pour les demandes en indemnité formées contre l'Etat, à raison de la réquisition d'objets mobiliers pour les besoins de la guerre.

L'arrêt de la Cour de Lyon se fondait sur l'article 545 du Code civil pour affirmer que, dans l'état de notre législation, la compétence civile était seule admise pour la fixation de l'indemnité en cas d'expropriation ou de réquisition.

Il distinguait entre les dommages atteignant directement la propriété, et ceux qui peuvent être allégués en dehors du droit de propriété. Toutes les fois qu'une atteinte directe est portée à la propriété, il y a expropriation totale ou partielle, et cette expropriation, qui ne peut avoir lieu qu'en vertu, et aux termes de l'article 545, doit être réglée par l'autorité judiciaire, dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841.

Mais le Tribunal des Conflits repoussa cette reven-

dication en s'appuyant sur le principe de droit public consacré par la loi des 16-24 août 1789, article 13, et par le décret du 16 fructidor an III, qui défend à l'autorité judiciaire de s'immiscer dans les actes de l'administration.

Lors de l'élaboration de la loi de 1877, différents systèmes furent proposés. En premier lieu, le gouvernement avait proposé que le recours contre la décision des fonctionnaires de l'Intendance fût porté devant le Ministre de la Guerre, avec appel devant le Conseil d'Etat, comme en matière de marchés de fournitures. Ce système ne fut pas accepté par le Conseil d'Etat. « Cette dernière assemblée n'a pas cru qu'on pût assimiler des fournitures forcées aux fournitures faites en vertu d'un contrat et d'un cahier des charges

« Le Ministre de la Guerre a bien, pour ce cas particulier, une juridiction contentieuse spéciale, mais l'assimilation n'a pas semblé au Conseil d'Etat, pouvoir être établie. Cette assemblée a pensé que des citoyens habitant les extrémités de la France pourraient difficilement faire valoir, auprès de l'administration centrale, des réclamations qui rouleraient souvent sur un intérêt très minime, et se décourageraient d'un recours qu'ils pourraient croire illusoire (1). »

(1) Rapport de M. le baron Reille. — *Journal Officiel* des 19 et 20 août 1876.

Le Conseil d'Etat proposa un second système : la compétence appartiendrait, comme en matière de travaux publics, au Conseil de préfecture avec recours au Conseil d'Etat. M. le baron Reille s'exprimait en ces termes au sujet de ce système : « Cette assemblée a proposé d'introduire la juridiction des Conseils de préfecture, ceux-ci étant plus à portée des citoyens.

« Il serait appelé devant le Conseil d'Etat, des décisions du Conseil de préfecture.

« Le mode proposé par le Conseil d'Etat a trouvé des partisans dans la minorité de la commission. — « Quelle que puisse être l'opinion sur le maintien ou la suppression de la juridiction administrative, ont dit les défenseurs de ce système, cette juridiction existe. Il serait mauvais, par une loi spéciale, de porter atteinte à une loi générale.

« Or, l'Etat est ici en cause, et l'action à intenter ressortit, par suite, au contentieux administratif. Le Conseil de préfecture est d'ailleurs parfaitement placé pour connaître de ces sortes de réclamations, puisqu'il en existe un par département. La procédure y est simple et peu coûteuse. Il convient donc de recourir à cette juridiction avec appel au Conseil d'Etat. » — La majorité de la commission n'a pas partagé cet avis. Elle a pensé qu'une évaluation de ce genre serait plutôt du domaine des juges de paix avec appel aux tribunaux ordinaires.

« La raison tirée du droit commun ne saurait s'ap-

pliquer. En effet, l'attribution aux Conseils de préfecture sort des règles ordinaires en matière de fournitures militaires, et se justifie surtout par l'avantage de mettre le tribunal plus à portée des intéressés d'un côté, dans des conditions d'appréciation plus facile de l'autre. »

« Combien ce double motif ne s'applique-t-il pas, d'une manière plus frappante encore, aux juges de paix, qui, placés dans chaque canton, y sont mieux à même que personne de connaître, par expérience quotidienne, la valeur, souvent variable d'une localité à une autre, des denrées requises ? »

Ce système attribuant compétence aux Conseils de préfecture, fut écarté, de même que le système proposé par un amendement de M. Bozérian, portant création de commissions départementales composées de magistrats, de conseillers généraux et de militaires. Ces commissions auraient statué sauf recours au Conseil d'Etat.

Le Parlement adopta le système proposé par la commission de la Chambre. Il est consacré par l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877. Aux termes de cet article, la contestation est portée devant le juge de paix qui statue en dernier ressort jusqu'à 200 francs, en premier ressort jusqu'à 1.500 fr., au delà de 1.500 francs l'affaire est portée devant le Tribunal civil et jugée comme en matière sommaire.

C'est à bon droit, croyons-nous, que la loi de 1877 a

fait prévaloir cette doctrine. Déjà, lors de la guerre de 1870, les réquisitions d'ateliers employés d'office à la fabrication ou à la transformation des armes, avaient été placées sous la juridiction des tribunaux civils. L'article 4 du décret du 12 novembre 1870 portait : Toute difficulté relative soit à la prise de possession de l'atelier requis, soit à son occupation temporaire, soit à sa restitution entre les mains du propriétaire, sera jugée par le tribunal civil.

Il doit en être de même pour les réquisitions mobilières. Ainsi que nous l'avons vu, la réquisition est une atteinte à la propriété, une véritable expropriation mobilière, une expropriation pour cause de nécessité publique, analogue aux expropriations immobilières en cas d'urgence.

Si l'indemnité en matière d'expropriation immobilière a été d'abord réglée par le Conseil de préfecture, sous l'empire de la loi du 16 septembre 1807, la loi du 8 mars 1810 est venue en confier le règlement à l'autorité judiciaire, les lois des 7 juillet 1833, 3 mai 1841 en chargent un jury spécial. La jurisprudence administrative est écartée. Il est naturel qu'il en soit de même pour l'expropriation mobilière qu'est la réquisition.

« La juridiction contentieuse administrative, dit M. le baron Reille, n'est pas ici dans son essence absolue. Il n'y a pas une action des intéressés contre l'Etat, mais une sorte de réclamation relative à l'ap-

préciation d'une expropriation pour cause d'utilité publique. La nature de cette expropriation ne permet pas le jugement par un jury, mais elle entraîne un débat entre l'offre et la demande, qui peut, sans inconvénient, être porté devant le juge local sous réserve de l'appel de la décision devant le tribunal.

« Que si l'on objectait qu'il y a là, à cause de la valeur possible des prestations, extension de la compétence des juges de paix, il conviendrait de remarquer, qu'en certaines matières analogues, leur juridiction est, comme en celle-ci, illimitée. »

Nous estimons donc qu'en écartant, en cette matière, la juridiction administrative, le législateur de 1877 est resté fidèle aux principes.

En outre, il a été heureusement inspiré en donnant compétence, pour les contestations de minime importance, au juge de paix. Les contribuables trouveront dans la simplicité, la rapidité, et la modicité des frais, de cette juridiction, de nouvelles garanties.

Si la réclamation du contribuable ne dépasse pas 200 francs, le juge de paix statuera en dernier ressort. De 200 francs à 1.500 francs, il statuera sauf appel devant le Tribunal civil. Au-dessus de 1.500 francs, la contestation sera directement portée devant le tribunal, mais le législateur a voulu que dans ce cas la procédure soit la même qu'en matière sommaire, ce qui équivaut à une grande simplification, et à une sensible réduction des frais.

La loi du 27 mars 1906 a établi un système spécial en matière de réquisitions de mines et combustibles minéraux.

Le texte du gouvernement proposait un système analogue à celui des réquisitions de chemins de fer. Mais le législateur n'admit pas cette assimilation.

« Sans doute, disait M. Milliès-Lacroix, rapporteur au Sénat (1). les mines font l'objet de concessions de la part de l'Etat. Mais tandis que les concessions de chemins de fer sont temporaires, et que, loin de conférer le droit de propriété aux compagnies, elles ne s'appliquent qu'à l'exploitation des transports de voyageurs et de marchandises en commun, qui dans une certaine mesure, peuvent être considérés comme des services publics, tandis que les chemins de fer doivent faire retour à l'Etat à l'expiration d'une période déterminée, et qu'en échange des charges que contractent les compagnies envers le public et envers l'Etat, celui-ci leur garantit un minimum d'intérêt pour le capital qu'elles ont engagé, au contraire, les actes de concession de mines, en même temps qu'ils donnent aux concessionnaires le droit d'exploiter, leur confèrent la propriété perpétuelle de la mine.

« Cette propriété est transmissible à l'égal de toutes les autres propriétés privées, et les bénéficiaires n'ont d'autres rapports avec l'Etat, que d'être soumis à la

(1) *Journal Officiel*, 1906, annexe 38.

surveillance des ingénieurs, tant pour la limitation superficielle de la concession, que pour la sécurité publique.

« La propriété des mines étant de droit commun, ce serait donc aux tribunaux de droit commun, et non au pouvoir exécutif, qu'il devrait appartenir de régler définitivement les indemnités dues à l'occasion des réquisitions militaires.

« Mais ici se pose une question délicate.

« Sans doute la mine est une propriété privée de droit commun, mais il faut reconnaître aussi qu'elle est une propriété *sui generis*, d'institution administrative, déjà soumise à la juridiction administrative pour certaines contestations spéciales.

« D'autre part, lorsque l'autorité judiciaire doit régler des réquisitions ordinaires, comme celle d'objets nécessaires pour l'alimentation d'une troupe, elle est appelée à statuer sur des objets de consommation courante en quelque sorte, rentrant dans le cercle de ses occupations ordinaires.

« Toute autre sera la situation, en ce qui concerne les mines et les combustibles, si, à défaut d'une entente amiable, il faut recourir à la réquisition. Par suite même de la situation créée par les événements, il n'y aura pour ainsi dire pas de prix commerciaux.

« D'autre part, pour permettre aux exploitants de mines, de fournir toutes les quantités qu'on pourra être appelé à leur demander, l'autorité militaire lais-

sera pendant ce temps, à leur disposition, ceux de leurs ouvriers appartenant à la territoriale et à sa réserve. Bref, le prix des charbons requis dans cet ensemble de conditions, résulte plus d'une appréciation à faire de toutes ces circonstances, que d'une détermination commerciale courante et actuelle. Il semble donc qu'en pareille conjoncture on ne puisse trouver un arbitre plus indépendant et mieux préparé que le Conseil d'Etat au contentieux qui est appelé à connaître normalement de pareils grands intérêts entre l'Etat et ses fournisseurs et s'occupe plus spécialement des choses des mines. »

C'est ainsi que la loi du 27 mars 1906 a confié à une commission technique spéciale le soin d'évaluer les indemnités dues à raison de la réquisition des mines et des combustibles minéraux, et en cas de contestation a attribué compétence au Conseil d'Etat au contentieux.

4° Réquisitions de l'ennemi. — Les réquisitions faites par l'ennemi dans une commune doivent, en principe, être considérées comme applicables à la commune entière et remboursées par elle à ceux de ses habitants qui ont livré les fournitures réquisitionnées. Ce principe fut très discuté au début des contestations qui se sont soulevées après la guerre de 1870-71. Il a été définitivement accepté par la jurisprudence. Il n'est pas douteux qu'il sera appliqué au moment des

contestations auxquelles donneront lieu, après la guerre de l'heure présente, les réquisitions des Allemands dans les régions envahies par eux.

« Les considérations qui ont fait accepter ce principe par la Cour de cassation ont été particulièrement mises en lumière dans un arrêt rendu le 13 mai 1873, au rapport de M. le conseiller Rau, et sur les conclusions conformes de M. l'avocat général Reverchon (1). »

Ce sont les principes de la justice naturelle et de l'équité qui ont été particulièrement invoqués. « A défaut de tout texte précis, on s'est basé sur l'analogie de cette situation avec celles prévues par les articles 1999, 2000 et 1375 du Code civil et même par l'article 1852, car on assimilait la commune à une société contre laquelle un associé a recours, à raison des dépenses faites pour les dépenses communes. Si cette dernière analogie est un peu exagérée, on ne saurait nier que c'est avec raison qu'on a fait prévaloir la maxime que : nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui (2). »

Quelle que soit l'extension qui ait été donnée par la jurisprudence au principe de la responsabilité collective, il est cependant deux circonstances dans lesquelles elle disparaît : d'une part quand la réquisition, comme en matière de logement, peut être partagée en-

(1) Becquet. — *Répertoire du droit administratif*.

(2) Becquet. — *Ouvrage cité*.

tre les citoyens ; d'autre part quand il s'agit d'actes de pillage, de faits de guerre.

Le logement peut être occupé de deux manières, soit par l'action brutale de l'ennemi, s'emparant de la maison (dans ce cas, il y a évidemment une force majeure qui n'offre aucun recours contre la commune), soit au moyen de billets de logement délivrés par la municipalité pour éviter aux habitants des violences plus graves que celles que leur impose sa décision. Là encore il ne peut y avoir de recours contre la commune.

Il peut se présenter cependant un cas où celle-ci aurait à intervenir. C'est quand le maire, après avoir imposé aux habitants, dans la mesure de leurs facultés et aussi équitablement que possible, le logement et la nourriture des troupes ennemies, se voit forcé de faire loger et nourrir chez un hôtelier les militaires que les habitants par exemple, n'ont pu recevoir. L'habitant qui n'a pas satisfait à la charge qui lui incombait, est responsable des dépenses faites pour lui. Mais l'hôtelier, s'il préfère ne pas s'adresser directement à ce débiteur, peut réclamer la créance à la commune, sous la réserve du droit de celle-ci d'exercer une action récursoire contre les débiteurs (1).

Les contestations auxquelles peuvent donner lieu les réclamations à titre de remboursement de réquisi-

(1) Cassation civile, 2 juin 1874, affaire Ville de Sens.

tions, soit entre des particuliers et des communes, soit entre des communes, sont du ressort des tribunaux civils. En effet, les contrats passés par les administrations publiques pour le compte de l'Etat, des départements, des communes, de même que les quasi-contrats, appartiennent en principe à cette juridiction, à moins de lui avoir été enlevés par une loi spéciale.

Or, aucune exception n'a été établie. Il s'agit d'une dette purement civile et les tribunaux administratifs ne sauraient intervenir dans le jugement de questions auxquelles d'ailleurs on ne saurait reconnaître le caractère d'actes administratifs, même dans le cas de réquisitions adressées par les maires à certains particuliers. pour déférer aux demandes des autorités étrangères.

C'est dans ce sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat jugeant comme Tribunal des Conflits dans un arrêt en date du 11 mai 1872 (Affaire Bruten) (1).

« Considérant, dit cet arrêt, que les actes de réquisitions du 30 septembre au 1^{er} octobre 1870, à la suite desquels les fournitures de fourrages qui donnent lieu au litige ont été faites, émanent de l'autorité municipale de la ville de Beauvais, agissant, non dans un intérêt de défense nationale et pour le compte de l'Etat, mais au nom de la commune de Beauvais et pour soustraire ses habitants à quelques-uns des accidents de guerre auxquels ils se trouvaient exposés.

(1) Cité par M. Becquet.

« Que les conséquences des engagements qui, dans de telles circonstances, ont pu être contractés par la ville, ne peuvent donner lieu qu'à des contestations de nature à être appréciées par l'autorité judiciaire.

« Que dès lors, c'est à tort que le préfet de l'Oise a revendiqué pour l'autorité administrative la connaissance du litige existant entre la ville de Beauvais et le sieur Bruten. »

Ainsi se trouve affirmé en cette matière, le principe de la compétence des tribunaux judiciaires.

Mais nous verrons, que les réquisitions ainsi exercées au nom des chefs d'une armée ennemie qui envahit le territoire national, les pillages ou les actes de maraude commis par les soldats de cette armée, ne peuvent constituer vis-à-vis de l'Etat dont le territoire est envahi, aucun droit en faveur des personnes qui ont été les victimes de ces expropriations forcées ou de ces spoliations.

Ce sont des faits de guerre dont la charge peut incomber soit à des individualités, soit à des collectivités, mais en droit, la collectivité nationale échappe à toute responsabilité.

Cependant, il y a lieu de distinguer cette situation du temps de guerre, où l'autorité nationale a disparu pour faire place à la puissance étrangère, ne laissant subsister que les représentants de la commune, du cas où son maire, la paix étant signée, serait appelé à exercer des réquisitions par ordre du gouvernement.

Son droit de réquisitionner le logement, d'en faire la répartition, n'en subsiste pas moins sans doute, mais la responsabilité de la commune disparaît, celle de l'Etat est seule engagée, et l'obligation pour lui d'accorder des indemnités aux habitants obligés de satisfaire à ces réquisitions, nous paraît certaine.

Après le traité de paix qui suivit la guerre de 1870-71, les troupes allemandes jusqu'au paiement par la France de l'indemnité de guerre de cinq milliards, furent en général logées dans des bâtiments appartenant à l'Etat, ou dans des baraquements. Un décret du 20 octobre 1871 reconnut le droit à une indemnité pour les habitants appelés à loger des soldats allemands pour un séjour de plus de trois nuits.

Le bénéfice de cette indemnité remonta au 3 mars, date de la période de la paix.

Hors ce cas, l'Etat ne peut être contraint d'assumer la responsabilité des réquisitions imposées par les troupes ennemies. Nous aurons à y revenir.

CHAPITRE VIII

Où ?

Les réquisitions militaires peuvent être exercées soit en territoire national, soit à l'étranger.

SECTION I. — *En territoire national.*

Les conditions dans lesquelles peuvent être exercées les réquisitions militaires, les limites de ces réquisitions, les autorités qui sont investies du droit de les ordonner, les formes imposées par la loi en cette matière, les garanties accordées aux citoyens tant pour les préserver des abus que pour leur assurer une juste indemnité, ont fait l'objet de la loi du 3 juillet 1877, et du décret en la forme de règlement d'administration publique du 2 août 1877.

La loi de 1877 réglemente les réquisitions exercées par l'autorité militaire française en France. Nous l'avons étudiée.

Il y a lieu maintenant de rechercher dans quelles conditions les réquisitions militaires seront exercées

par les armées françaises à l'étranger, ou par les armées étrangères en France.

SECTION II. — *En territoire ennemi.*

Le besoin d'une réglementation en matière de réquisitions militaires est plus impérieuse encore lorsqu'il s'agit des réquisitions exercées par une armée d'invasion en territoire ennemi. La tentation est grande, en effet, pour des troupes excitées par les combats, qui ont à subir en outre des privations et des fatigues, de s'emparer, au détriment d'une population ennemie, des objets dont elles ont besoin, ou même d'objets tout à fait superflus. Mille justifications s'offrent à leur esprit. C'est la guerre, donc le droit du plus fort. En outre, il s'agit d'une chose peu intéressante : la propriété des habitants de la nation ennemie. Enfin, ne faut-il pas que les populations des régions envahies supportent les inconvénients de la guerre ?

C'est ainsi que le pillage fut longtemps la règle des guerres.

Hélas ! la guerre actuelle en offre de bien tristes exemples. Elle est une lamentable déception pour ceux qu'illusionnaient les progrès du Droit international.

Déjà lors de la guerre de 1870-1871, les armées allemandes avaient donné la mesure de leurs scrupules.

« Les armées allemandes, dit M. Calvo (1), dans leur invasion en France, sont loin d'avoir respecté les principes des réquisitions. Les réquisitions faites par leurs chefs ont été souvent exorbitantes, de nature à affamer les pays qu'elles ont frappés, et ne se sont pas toujours bornées aux nécessités de l'entretien, puisque, parmi les objets requis, figuraient invariablement des cigares pour les soldats, des liqueurs, des vins fins, et surtout du champagne pour les officiers. »

On constate journellement, au cours de cette guerre, que leur manière n'a pas changé.

« Du reste, ajoute cet auteur, les Prussiens payaient rarement les objets qui leur étaient livrés. Ils se contentaient de donner des reçus qui étaient souvent illisibles, et qui n'avaient, en général, aucune valeur juridique. »

« Mon opinion, disait un écrivain anglais, M. Harisson, est que l'envahisseur est tenu de respecter la propriété privée, la liberté et la neutralité d'une population civile non résistante. Or, je crois que tout cela a été systématiquement violé par les Allemands, qui, sous le nom de réquisitions, ont introduit le pillage, fait la guerre aux simples particuliers. »

Et M. de Chaudordy, dans sa circulaire du 29 novembre 1870, signale : « Tout ce qui était précieux a

(1) Rouard de Card. — *La guerre continentale et la propriété.*

été saisi par l'ennemi, et entassé dans ses sacs et ses chariots. Des effets d'habillement enlevés dans des maisons ou dérobés chez les marchands, des objets de toute sorte, des pendules, des montres, ont été trouvés sur les prisonniers tombés dans nos mains. Partout les caves ont été vidées, les vins emballés, chargés sur des voitures et emportés (1). »

Ne croirait-on pas qu'il s'agit de la guerre présente ? A cet égard, les récits des réfugiés qui ont pu s'échapper des régions envahies, les correspondances trouvées sur les prisonniers, sont des plus suggestifs.

Ces pratiques sont condamnables. On a pu leur trouver quelque excuse à des époques où le seul droit reconnu était le droit de la Force. Mais aujourd'hui, après les Conférences de Bruxelles de 1874, de La Haye de 1899 et de 1907, aucune excuse n'est admissible.

Un principe universellement reconnu aujourd'hui est, en effet, que la guerre est une relation d'Etat à Etat, non d'individu à individu. La règle a été posée par le Droit international, revêtue de la signature de tous les Etats, que la propriété privée doit être respectée.

Mais les exigences des opérations militaires nécessiteront inéluctablement certaines atteintes à la propriété privée. Les troupes d'invasion auront besoin

(1) Rouard de Card. — *Ouvrage cité.*

d'assurer leur ravitaillement, de compléter leurs approvisionnements. Il est de toute importance qu'elles puissent trouver leur subsistance sur le pays. Un seul moyen pratique s'impose : la réquisition.

Les lois que les Etats ont promulguées sur la matière des réquisitions, ne règlent que celles effectuées en territoire national ; on peut pourtant les prendre comme base de la réglementation à suivre en temps de guerre.

Mais elles ne sont obligatoires pour l'occupant en pays ennemi, ni quand il les a édictées lui-même pour ses propres sujets, ni lorsqu'elles émanent de la législation ennemie.

C'est la seule nécessité qui guidera l'occupant ; et il n'en peut être autrement, car un Etat ne s'astreindra jamais à accepter une loi de réquisition préexistante, fût-ce la sienne, étant donnés les imprévus que feront souvent apparaître les hostilités.

Sans doute, le plus souvent, en fait, la loi de l'occupant suffira, et, de lui-même, il utilisera sagement des dispositions jugées bonnes pour ses propres ressortissants.

Mais les difficultés de l'occupation, la différence des climats, des lieux et des circonstances, peuvent amener des besoins qui n'existeraient pas sur le sol national. Les armées d'invasion ne se comportent point, par la force même des choses, en territoire envahi, comme elles se comporteraient dans la patrie.

Il n'est point question ici de vivre plus largement dans un cas que dans l'autre, ou de se contenter de plus ou de moins, suivant qu'on est chez soi ou à l'étranger, mais simplement de constater que ce qui sera suffisant dans une hypothèse, sera insuffisant dans l'autre.

Les dispositions de la loi de l'occupant devront s'effacer parfois devant les nécessités de la guerre. Par exemple, les dispenses accordées par la loi française au sujet du logement, à certaines personnes telles que les détenteurs de fonds publics, les veuves, les filles vivant seules, et les communautés de femmes, pourront être difficiles à maintenir en territoire ennemi, et le général commandant les troupes d'invasion n'hésitera pas à les suspendre, le cas échéant.

Dans tous les cas, le chef ennemi s'inspirera de la nécessité qui sera fatalement la seule loi suivie, non seulement en cas de dispense de logement, mais dans toutes les hypothèses qui se présenteront, car la cause qui amènera la dérogation dans un cas, l'amènera aussi, par la force même des choses, dans tous les autres.

Croit-on, par exemple, qu'il sera pratiquement possible de conserver toujours à chaque habitant sa chambre et son lit, et d'informer les municipalités du jour de l'arrivée des troupes, en un mot, de se plier à toutes les réserves que contiennent les lois nationales ?

Donc, si l'on veut agir pratiquement et ne point rester dans le domaine de la théorie pure, il convient de s'en tenir à la loi unique des besoins de l'armée d'occupation, sans établir de règle par avance, que cette règle soit empruntée à la législation de l'occupant ou à celle des pays occupés.

C'est ce que comprit la Conférence de Bruxelles de 1874 qui posa la règle suivante : « La propriété privée devant être respectée, l'ennemi ne demandera aux communes ou aux habitants, que des prestations et services en rapport avec les nécessités de guerre généralement reconnues. »

Mais ce texte avait l'inconvénient d'être vague. Aussi la Convention de 1899 de la Haye et la Convention de 1907, révisant le texte de Bruxelles, ont décidé dans leur article 52, que « des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamées des communes et des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation ».

Est-ce à dire que les armées d'invasion pourront demander aux régions envahies tous les objets plus ou moins utiles qui leur manquaient avant leur entrée en campagne ? Evidemment non. Les réquisitions sont légitimes dans la mesure où elles suppléent à l'insuffisance, ou aux lenteurs du ravitaillement.

Aussi, malgré leur éloquence, ne peut-on approuver les termes de cette proclamation de Bonaparte au moment de la campagne d'Italie : « Soldats, vous êtes

mal nourris et presque nus. Le gouvernement vous doit beaucoup, mais ne peut rien pour vous. Votre patience, votre courage vous honorent, mais ne vous procurent ni avantages, ni gloire. Je vais vous conduire dans les plus fertiles plaines du monde. Vous y trouverez de grandes villes, de riches provinces. Vous y trouverez honneur, gloire et richesses. Soldats d'Italie, manquerez-vous de courage ? »

De même, « il faut affirmer que l'occupant qui fait des réquisitions de pur agrément, pour se procurer le superflu, et nullement pour satisfaire des besoins réels et impérieux, commet un acte abusif.

« Ainsi il n'est pas douteux que les Prussiens, en 1871 excédaient leurs droits lorsqu'ils requéraient à Versailles, par exemple, 500.000 cigares par jour, la salle de spectacle pour une représentation théâtrale, des kilos de pain bis pour Sa Majesté prussienne qui se plaisait à pêcher dans les pièces d'eau du parc, des jeunes sapins pour les plaisirs du Prince royal, lorsque le général major de Voigts-Rhetz, commandant la place de Versailles, faisait chez l'hôtelier de l'Hôtel de France, pour sa nourriture personnelle, pendant quarante jours, une dépense de 7.406 fr. 90, qu'il mettait à la charge de la commune, lorsque dans tous les départements occupés par eux, les Prussiens faisaient des réquisitions de vins de Champagne, d'autres vins de haut prix, de liqueurs fines, etc...

« Ainsi, quand les réquisitions prussiennes portaient

sur une portière, par exemple, ou un casier pour M. de Bismarck, sur des clous pour le prince royal, sur un confessionnal, ces réquisitions n'étaient que de simples vexations (1). »

Donc, aux termes de l'article 40 du projet de Convention de la Conférence de Bruxelles, et de l'article 52 des Conventions de La Haye, les réquisitions exercées en territoire ennemi ne devront porter que sur des prestations strictement nécessaires aux besoins des troupes requérantes.

Les Conventions de La Haye ont, en outre, établi d'autres limites à l'exercice de ce droit de réquisitions.

Limites du droit de réquisition. — L'article 52 de la Convention de 1899 et de la Convention de 1907, reproduisant l'article 40 du projet de Convention de Bruxelles, dispose en effet « que les réquisitions seront en rapport avec les ressources du pays ».

Il est donc interdit aux troupes d'occupation d'exiger autre chose que les objets de consommation courante chez les habitants.

D'autre part, l'article 44 de la Convention de 1899, adoptant la règle de l'article 36 du projet de Convention de Bruxelles, décide « qu'il est interdit de forcer la population d'un territoire occupé, à prendre part aux opérations militaires ».

(1) Pradier-Fodéré. — Cité par M. Halmagrand.

Et l'article 52, s'inspirant de l'article 40 de Bruxelles, revient à cette idée : « Les réquisitions et services, dit cet article, seront de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations, l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie. »

La Convention de La Haye de 1907 précisa et développa les règles de 1899.

Mais si les travaux d'attaque et de défense ne sont pas exigibles des habitants, il n'en est pas de même des travaux qui ne seraient qu'une participation à des actes d'administration pure et simple du pays occupé. L'ennemi peut donc obliger les habitants à rétablir, dans un intérêt général de voirie, la liberté et la facilité des communications interrompues par les faits de guerre.

S'agit-il, au contraire de l'emploi d'ouvriers du pays pour la réparation de routes purement stratégiques, comme les voies qui conduisent à un fort ou à un camp retranché, la réquisition dépasserait certainement la limite du droit de l'occupant.

Dans ce même ordre d'idées, il semble très contestable que l'ennemi ait le droit de faire aider par les gens du pays, les détachements de sapeurs du génie ou de troupes d'infanterie, précédant les colonnes pour aplanir les obstacles qui entraveraient la marche.

Pour les mêmes raisons, il convient d'être très circonspect dans les réquisitions de services personnels

relatifs aux travaux de réparation à entreprendre sur les voies ferrées.

« Un pont écroulé, un tunnel obstrué ou détruit, retardent notablement les transports de toutes sortes de l'armée d'invasion, l'empêchent d'envoyer les approvisionnements et renforts en temps utile, sur des points désignés, gênent et compromettent ses mouvements. On comprend donc que le concours des habitants soit le plus souvent, dans ce cas, une véritable coopération aux progrès et aux succès de l'occupant. Il suffit de rappeler la gêne occasionnée aux Allemands en 1870, par la destruction partielle du tunnel de Nanteuil, et les facilités que leur procura la conservation du tunnel des Vosges, pour se rendre compte de l'intérêt de la défense à voir se prolonger un état de choses qui complique singulièrement les opérations.

« Nous trouvons donc illégitime l'ordre de l'autorité allemande requérant cinq cents ouvriers français pour travailler à la réparation du pont de Fontenoy-sur-Moselle, entre Toul et Nancy. Cet ordre fut imposé d'ailleurs avec une rigueur plus qu'excessive. En effet, les ouvriers ayant refusé de venir, le préfet allemand, comte Renard, prit, le 23 janvier 1871, un arrêté qui suspendit tous les travaux publics dans Nancy, et tous les ateliers employant plus de dix ouvriers. Toute paye était interdite à tout entrepreneur, chef ou fabricant, sous peine d'une amende de 10 à 50.000 francs, imposée pour chaque jour où il aurait fait travailler ses

ouvriers dans ses ateliers. Aucun ouvrier, malgré cela, ne se présenta. Le préfet fit alors afficher un avis informant que si tel jour, à telle heure, cinq cents ouvriers ne se présentaient pas, un certain nombre d'ouvriers seraient saisis et fusillés (1). »

A propos de la réquisition de services personnels imposée par l'ennemi aux habitants des régions envahies, se posait la question des guides. Ni le projet de Déclaration de Bruxelles, ni la Convention de La Haye de 1899 n'y font allusion.

Ce n'est qu'en 1907 que la question fut discutée, et c'est à la seconde Conférence de La Haye que revient l'honneur d'avoir résolu en partie cette question.

En effet, l'article 23 de la Convention de 1907 déclare : « Il est interdit à un belligérant de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre. »

Et l'article 44 ajoute : « Il est interdit à un belligérant de forcer la population d'un territoire occupé, à donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant ou sur ses moyens de défense. »

La Conférence de 1907 a donc condamné la pratique des guides.

(1) Robin-Jacquemyns. — *Revue de droit international*, 1871, page 314. Cité par M. Ferrand.

Mais les nombreuses réserves formulées à propos de l'article 44, par l'Autriche, la Russie, le Japon, l'Allemagne, la Bulgarie, la Roumanie, diminuent singulièrement la portée de l'interdiction.

Sauf ces quelques limitations, la seule loi de l'occupant en matière de réquisitions, sera la loi de la nécessité. Dans la mesure où il croira en avoir besoin, l'ennemi réquisitionnera donc et les objets matériels, et les services personnels. Il lui appartiendra de se fixer à lui-même les limites de son droit. Le Droit international aura, en cette matière, bien des progrès à accomplir.

Il est vrai que la guerre actuelle, qui n'est qu'une suite ininterrompue de violations, par les armées allemandes, des prescriptions internationales les plus sacrées, revêtues de la signature de l'Allemagne, démontre que toute réglementation un peu stricte risquerait de rester vaine.

Exercice des réquisitions. — Aux termes de l'article 52 du règlement de La Haye, « les réquisitions et les services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant, dans les localités occupées ».

Cet article ne fait que répéter ce que décidait l'article 42 du projet de Bruxelles. « Les réquisitions ne seront faites qu'avec l'autorisation du commandant, dans la localité occupée. »

Le commandant, c'est-à-dire l'autorité militaire la

plus élevée du corps d'armée ou du détachement au profit duquel les réquisitions doivent être opérées, a donc seul qualité pour requérir. Cette prescription constitue une garantie pour les habitants contre les exactions des soldats ou des gradés inférieurs dont la brutalité et les exigences ne connaîtraient pas de limites.

Bien entendu les réquisitions de l'ennemi doivent également porter sur les nationaux du pays envahi et sur les nationaux de puissances neutres, résidant dans le pays. A la Conférence de 1907, le délégué allemand avait proposé que des mesures de protection spéciales fussent prises en faveur de ces derniers. Leurs biens n'auraient pu faire l'objet d'une réquisition, aux termes de la proposition allemande, que contre paiement immédiat et en espèces. Mais M. Renault, délégué de la France, combattit vivement cette proposition qui aurait eu pour résultat de créer une sorte de « prime à la neutralité », et l'amendement allemand fut rejeté.

D'autre part, l'article 52 dispose que « les prestations en nature seront autant que possible payées au comptant, sinon elles seront constatées par des reçus, et le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible ».

Ce texte est très net. Il impose à l'occupant l'obligation de payer comptant s'il dispose des sommes suffisantes, sinon de délivrer aux habitants des reçus.

Remarquons d'ailleurs, qu'au cours de la guerre présente, les Allemands s'abstiennent, en règle générale, de remettre aux habitants qui ont été l'objet de réquisitions, et de l'argent, et des reçus (1).

Droit de service. — L'article 53 du règlement de La Haye dispose que « tous les moyens affectés sur terre, sur mer, et dans les airs, à la transmission des nouvelles, au transport des personnes et des choses... peuvent être saisis... »

Ainsi se trouve consacré le droit de saisie, par l'occupant, des chemins de fer, des postes, télégraphes, téléphones, des ballons et aéroplanes.

Les droits de l'occupant sur les chemins de fer varient, suivant qu'ils appartiennent à l'Etat ou à des particuliers.

Dans les deux hypothèses li peut évidemment les

(1) A cet égard, M. Delettre, professeur au lycée de Saint-Quentin, a bien voulu nous fournir les précisions suivantes : Des troupes allemandes se sont présentées le 7 septembre 1914, dans la commune de Rozet-Saint-Albin (Aisne), se dirigeant sur Paris. Elles y ont fait une halte, d'environ trois heures, au cours de laquelle ils se sont fait remettre par les habitants, des vivres et des boissons, et particulièrement des œufs, des lapins, des volailles, des porcs. Aucun bon ne fut remis aux habitants.

Par contre, ils s'emparèrent des chevaux d'un gros cultivateur de l'endroit, les estimèrent en connaisseurs, et remirent à ce dernier un bon.

utiliser pour ses opérations militaires, il peut aussi exploiter le réseau, transporter des voyageurs et des marchandises.

Mais si les chemins de fer appartiennent à des compagnies privées, il devra, à la conclusion de la paix, rendre compte à leurs représentants des bénéfices qu'il aura pu tirer de l'exploitation du réseau. Il devra aussi restituer le matériel et indemniser les compagnies des détériorations qu'il aura subies. Le règlement de La Haye est formel à cet égard.

Si les chemins de fer sont, au contraire, la propriété de l'Etat, l'occupant gardera définitivement les bénéfices réalisés pendant sa gestion. Il devra cependant rendre le matériel. Seulement, il le rendra dans l'état où il se trouvera à la fin des hostilités, sans avoir aucune indemnité à payer pour cause de dégradation.

Quant au matériel appartenant à des Etats neutres, l'article 19 qui forme le chapitre IV de la « convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre », décide que « ce matériel, qu'il appartienne aux puissances neutres, ou à des sociétés ou personnes privées, et reconnaissable comme tel, ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant, que dans le cas et la mesure où l'exige une impérieuse nécessité. Il sera renvoyé aussitôt que possible dans le pays d'origine. La puissance neutre pourra de même, en cas de nécessité, retenir et utili-

ser le matériel provenant de la puissance belligérante. Une indemnité sera payée de part et d'autre, en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation ».

Il n'est pas utile que nous revenions sur l'importance capitale des chemins de fer dans les guerres modernes. Cette importance est chaque jour affirmée depuis le commencement de la guerre. C'est incontestablement la puissance de ses chemins de fer qui a sauvé l'Allemagne de l'écrasement et qui accroît d'une façon si étonnante, sa force de résistance.

Les Conférences de La Haye ont à juste titre distingué le cas où les chemins de fer appartiennent à l'Etat, du cas où ils sont la propriété de compagnies privées. Les garanties, dans le premier cas, seront moins complètes, et cela se conçoit, puisque « la guerre est une relation d'Etat à Etat. »

Indemnités à raison des réquisitions. — Nous savons qu'aux termes de l'article 52 du règlement de La Haye, l'autorité requérante est tenue d'indemniser immédiatement les prestataires, ou de leur délivrer un reçu. Le paiement au comptant sera évidemment, infiniment rare. La délivrance de reçus sera plus fréquente.

Qui, en définitive, règlera le paiement des réquisitions ?

On avait, après la guerre de 1870-71, tenté de soutenir que tous les dommages directs et matériels causés

par la guerre étrangère, donnaient droit à une entière et complète réparation. Mais cette thèse ne prévalut pas. Comme le faisait remarquer M. Buffet, le fait seul qu'on reconnaissait la nécessité d'une loi spéciale impliquait la négation de tout droit.

L'Assemblée nationale, se rangeant à cette opinion, accorda par la loi du 6 septembre 1871, un dédommagement à tous ceux qui avaient subi des réquisitions de la part de l'ennemi, ou des dommages matériels soit du fait de l'ennemi, soit du fait de l'armée française, dans le cas où ceux-ci ne donnaient pas droit à indemnité.

Le titre de la loi : « Loi qui fait supporter par toute la nation française les contributions de guerre, réquisitions et dommages matériels de toute nature » n'est pas exact. Il paraîtrait, contrairement au texte voté, admettre le principe de l'indemnité complète (1).

Il s'agissait d'un dédommagement proportionnel et non intégral, ce qui excluait de nouveau toute idée de droit. M. Thiers, dans la discussion de la loi, fit cette déclaration. « L'Etat n'indemnise jamais des malheurs de la guerre. Il n'indemnise que des dommages volontaires, intentionnels, réfléchis, dont il est l'auteur (2). »

La guerre, en effet, est un cas de force majeure, qui atteint l'Etat, comme les particuliers, et le décharge,

(1) Becquet. — *Ouvrage cité.*

(2) Assemblée Nationale, séance du 5 août 1871.

comme eux, de toute obligation. « Le patriotisme exige le sacrifice de la vie des citoyens sans indemnité. Pourquoi le sacrifice de leurs biens serait-il moins gratuit ? L'Etat n'a qu'une obligation morale. Il donne s'il veut, et à qui il veut. Il vient en aide à l'infortuné qui ne peut se passer du secours de l'Etat, et non au riche propriétaire (1). »

C'est cette théorie qui a triomphé devant l'Assemblée Nationale. La loi du 6 septembre 1871 ne constitue pas l'Etat débiteur à raison de faits de guerre. C'est une loi d'assistance, pas autre chose.

De même, il interviendra sans doute, une loi de ce genre après l'effroyable guerre de l'heure présente. Les citoyens qui ont été l'objet de réquisitions, avec ou sans reçus, participeront aux allocations que ne manquera pas de consentir le Parlement à tous ceux qui ont été éprouvés dans leurs biens, du fait de l'invasion.

C'est de ce point de vue, croyons-nous, qu'il faut envisager les choses. Tant qu'une nouvelle impulsion n'aura pas été imprimée à la législation internationale, les dispositions de l'article 52 du règlement de La Haye resteront lettre morte, ou à peu près.

Il est infiniment désirable que les habitants qui ont été l'objet des réquisitions de l'ennemi, reçoivent, comme en matière de réquisitions par l'armée natio-

(1) Becquet. — *Ouvrage cité.*

nale, une juste indemnité. Mais en l'état actuel des choses, il ne nous paraît pas possible de dire avec M. Halmagrand : « Donc, certitude de remboursement pour les habitants requis, telle est l'innovation capitale apportée par la nouvelle rédaction de l'article 52 (1). »

Cette conclusion semble bien plutôt l'expression d'un désir, d'ailleurs très légitime, que la constatation d'un fait.

(1) Halmagrand. — *Ouvrage cité.*

CHAPITRE IX

CONCLUSION.

Cet effort des législations des Etats, et des Conférences internationales, pour réglementer la matière des réquisitions militaires, reçoit à l'heure présente, une tragique consécration.

La guerre qui ensanglante l'Europe depuis le mois d'août 1914, est venue démontrer que les conventions internationales, si laborieuses qu'en ait été l'élaboration, deviennent facilement des « chiffons de papier ».

En matière de réquisitions militaires, les armées allemandes ont affirmé le même mépris du Droit, dont ils ont fait preuve lors de la violation de la Belgique, de l'incendie de Louvain, de la destruction de la cathédrale de Reims.

Elles ont porté à la perfection le déménagement méthodique des meubles, de la lingerie, de l'argenterie, volés dans les habitations privées (1).

(1) Le pillage a atteint un tel développement, que le grand journal anglais « *Times* », relatait, fin mars 1915, ce qui suit : « *Amsterdam, samedi.* — Le *Telegraaf* apprend que l'administration des chemins de fer de Prusse a récemment adressé une note à toutes les gares de marchandises, pour les informer que les envois de colis des combattants à leurs familles avaient pris de telles proportions que l'on en était arrivé à

Déjà, à propos de la guerre de 1870-71, un écrivain allemand, Julius von Wikède, écrivait (1) : « Ainsi furent commis bien des actes qui ne sont pas à l'honneur du nom allemand, et à raison desquels les Français sont grandement dans leur droit de nous accuser de brutalité et de barbarie... Ainsi on fit la guerre de notre part, comme une armée civilisée n'aurait pas dû le faire au dix-neuvième siècle. »

Quelles phrases pourront dire la « brutalité » et la « barbarie » des Allemands de 1914-1915 !...

Vu :
Le Président de la thèse,
H. BERTHÉLÉMY.

Vu :
Le Doyen,
LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur
de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

soupçonner que ces colis contenaient du butin acquis illégalement ou saisi de force en pays ennemi. »

De même le *Journal* du 22 avril 1915, relatait l'histoire d'un cosaque nommé Boïko, qui avait été amené en France, par les Allemands, avec trois cent quatre-vingts autres prisonniers russes, pour être employés à des « corvées de déménagement » !

« Sous le revolver des sous-officiers et même de certains officiers, disait-il, il fallait enlever pour les entasser dans les wagons tous les ustensiles de ménage. J'ai vu ainsi plus de cent trains s'en aller vers l'Allemagne. »

Ce cosaque put s'évader, et reçut la médaille militaire.

(1) Histoire de la guerre contre la France, p. 343. Cité par *Fonfils et Fauchille*. Droit international public, page 801.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	1
Chapitre I. — Définition	4
— II. — Étude historique	10
— III. — Pourquoi ?	41
— IV. — Quand ?	81
— V. — Quoi ?	104
— VI. — Qui ?	181
— VII. — Comment ?	200
— VIII. — Où ?	243
— IX. — Conclusion	263
